긴급토론회

공적연금 강화를 위한 진보적 대안

일시 | 2015년 5월 21일(목) 오후 2시

장소 | 국회의원회관 제8간담회실(211호)

주최 | 공적연금강화 국민행동

프로그램

14:00 사회	정용건 연금행동 집행위원장
14:10발표	**박근혜 정부의 연금정치 비판과 공적연금 강화의 필요성 및 방향**
	제갈현숙 연금행동 정책위원
14:30 지정토론	김병국 노년유니온 부위원장
	김영균 공공운수노조 국민연금지부 위원장
	문유진 복지국가청년네트워크 대표
	이권능 복지국가소사이어티 연구실장
	이창근 민주노총 정책실장
15:20 종합토론	

목차

발 제 박근혜 정부의 연금정치 비판과 공적연금 강화의 필요성 및 방향 / 제갈현숙 04

토론1 국민연금 강화는 신뢰회복부터 / 김영균 37

토론2 공적연금 강화 논의에서 아쉬운 점 / 김병국 43

토론3 미래세대를 위한 연금 논의를 시작하자 / 문유진 47

토론4 토론문 / 이권능 50

토론5 2015 민주노총 요구와 과제 / 이창근 51

발제

박근혜 정부의 연금정치 비판과 공적연금 강화의 필요성 및 방향

제갈현숙 / 연금행동 정책위원

“위험 자본주의는 도덕, 소속감과 안정을 무시하고 끊임없이 새로운 리스크를 만들어내면서 이것으로 개인의 어깨를 짓누른다. 은행이 일으킨 금융위기 해결 방안으로 현재 유럽이 내놓은 긴축정책에 대해 시민들은 터무니없는 부당함으로 받아들인다. 상상하기도 어려운 천문학적인 액수를 허공에 날려버린 은행가의 경솔함을 왜 시민의 쌈짓돈으로 갚아주어야 하는가?…은행을 위해 공적 자금을 쏟아붓지 말고, 개인들의 사회적 안전장치를 마련해야 할 때이다.…지금까지 자유라는 말은 개인의 위험을 극대화하는 신자유주의에 의해 더렵혀져 왔다.(Ulrich Beck, "Das deutsche Europa. Neue Machtlandschaften im Zeichen der Krise" 중에서)”

“공무원연금개혁은 지금 당장의 재정 절감뿐만 아니라 일반 국민과의 형평성을 위해, 나아가 미래 세대에 막대한 빚을 떠넘기지 않기 위해 이뤄졌어야 하는 막중한 개혁 과제였습니다. 그럼에도 불구하고 이런 연금개혁을 수용하는 대가로 이와는 전혀 무관한 국민연금이나 기초연금, 심지어 증세문제까지 거론되고 있는 작금의 상황은 애초 개혁의 취지를 심각하게 몰각한 것으로서 국민들께 큰 실망과 걱정을 안겨드리고 있습니다.(2015. 5. 18. 조윤선 정무수석 ‘사퇴의 변’ 중)”

Ⅰ. 서론

정부는 이제까지 재정안정화를 내세워 공적연금 축소를 주도해왔다. 이러한 연금 정치의 태도는 정당의 차이 없이 김대중 정부부터 박근혜 정부까지에 이른다. 일련의 정부들은 신자유주의 이후 공적연금을 축소해왔던 유럽의 사례를 내세워 공적연금의 유지를 위해 재정안정화는 불가피한 조치라고 항변해왔다.

그러나 울리히 벡은 유럽의 긴축정책에 대해 불안정한 비정규직 노동자, 몰락 위험에 직면한 중산층, 높은 교육을 갖췄지만 일자리를 찾지 못한 젊은 세대, 연금을 삭감당한 노인들, 이 모든 이들이 힘을 합쳐 '작은 유럽(긴축재정을 강요하는 유럽)'이라는 정부의 선동에 휘둘리지 말고, 아래로부터 공동체에 충실한 사회-민주적인 정치원칙을 세워야한다고 주장했다. 그는 기존의 정치와 정치학의 공통적인 약점으로 만성적으로 약자의 힘을 무시해 왔다고 비판하면서, 경제의 위기, 신자유주의로 빚어진 비참함의 원인을 효과적으로 진단하고 극복할 수 있는 것을 공동체로 보았다.[1)]

즉 신자유주의 일련의 처방, 특히 긴축정책으로 경제위기는 극복될 수 없고, 사회의 안정은 요원해 진다는 것을 유럽의 현실에 빗대어 통렬하게 비판했다.

당선만 되면 복지국가를 건설할 것처럼 선거운동을 했던 박근혜 대통령은 취임직후부터 '작은 정부'를 노골화하면서 국가재정의 안전성을 위해 공공부문의 축소를 시대적 과제인 것처럼 역설하기 시작했다. 증세 없는 복지국가의 실체는 국가복지에 대한 혐오로 가시화되었고, 최근에 이르러서는 마치 국민을 위한 결단인 냥, 국민의 세금을 줄여주기 위해서 공적연금을 축소해야 한다는 입장을 고수하고 있다. 이쯤 되면 국가의 존재의 이유에 대해 박근혜 대통령이 생각하는 것과 국민이 상식적으로 기대하는 것 사이의 간극이 얼마나 멀어지고 있는지 가늠할 수 있다. 국민들이 기대하는 것은 생명과 안전에 대한 국가보장이고, 이러한 국가 기능을 기대하며 국민은 납세의 의무를 감당하고 있는 것이다. 그런데 노인빈곤율과 노인자살률 1위인 대한민국에서 공적연금 강화는 절체절명의 당연한 과제임에도 증세론, 보험료폭탄론을 내세워 현실을 왜곡하고, 노후소득기반을 약화시키려 하는 국가의 무책임이 전면화되고 있다.

---

1) Ulrich Beck(2012). Das deutsche Europa. Neue Machtlandschaften im Zeichen der Krise. Berlin: Suhrkamp Verlag

이 글은 지난 5월 2일 여야의 합의 이후 사회적으로 제기되고 있는 국민연금 보장성 강화에 대한 정치적·사회적 의미에 대한 고찰을 목적으로 한다. 특히 대통령과 복지부장관을 통해 의도적으로 왜곡된 국민연금제도에 대해 가입자 이해의 관점에서 반론을 제기하고 대안적인 노후소득보장의 방향성을 제시할 것이다.

Ⅱ. 박근혜 정부의 공적연금 공격과 정치적 이해관계

‘무상복지’가 2010년과 2012년 국민들로부터 뜨거운 지지를 받은 이유는 두 가지이다.

첫째는 국가가 이제까지 주장했던 경제성장을 통한 낙수효과는 없다는 체험에 기반하고 있다. 1997년 경제위기 이후 국민들은 노동형태의 절반을 비정규직으로 수용했어야만 했고, 청년들의 일자리는 늘지 않고 있다. 반면 한국의 대기업들은 비합리적인 요소를 국가지원을 받아 구조개혁하면서 더욱 단단한 발판을 마련했지만 그들의 이익을 노동자와 나누지 않았고, 노동시장은 더욱 유연화 되었다. 그 결과 가계소득은 증가하지 않았고, 가계 빚은 증가했다. 기업의 부는 사회와 가정으로 회귀되지 않은 것이다. 이에 국민들은 열심히 일해도 먹고 살기 어려운 현실에서 적어도 국가의 사회적인 책임을 요구하기 시작했던 것이다.

둘째, 소득단절이나 소득부족에 따른 가계의 어려움과 빈곤의 심화가 사회복지에 대한 보편적인 요구로 드러난 것이다. 이것은 보수진영에서 주장하듯이 부잣집 아이들과 부자 노인들에게 무상급식이나 기초연금을 주는 것은 공평하지 않기 때문에 선별적인 복지제공을 해야 한다는 요구와는 구분되어야 한다. 그러나 기초연금에서 정부는 이와 같은 논란을 생산하면서, 결국 소득하위 70% 노인들에게만 10만원에서 20만원까지 차등적인 급여를 지급하고 있다. 그렇다면 재벌회장에게 기초연금을 주지 않기 위해, 소득은 없지만 살아왔던 집과 일궈왔던 땅 때문에 소득상위 30%에 속하게 된 노인들에게 기초연금을 주지 않는 것은 과연 공정한 것인가? 정부는 세입구조에서 적용해야한 재분배 원리를 보편주의 원리로 등치시키면서, 국민들의 수급자격을 제한하고 있다. 즉 재벌에게 기초연금을 주되 재벌에겐 다양한 조세부과를 통해 공평성을 달성시킬 수 있다. 그러나 친기업적인 조세정책의 관점에서 자본에게 적극적인 과세의지가 없는 박근혜 정부에게는 결국 세출을 통한 재정의 통제가 필요할 뿐이다.

1. 1단계: 기초연금 공약파기의 정당화 과정

2012년 대통령선거시기 65세 이상 모든 노인에게 기초연금을 지원함으로써 노인

빈곤을 완화하겠다는 약속은 인수위시기부터 부정되면서 보편적인 노후소득수당이 선별적이고 차등적인 급여로 제도화되었다. 그 결과 공적노후소득보장 제도의 소득재분배 원칙에 혼선이 야기되었다. 더욱이 국민연금과 기초연금의 부적절한 제도연계로 인해 국민연금제도에 대한 불신을 증대시켰다.

기초연금의 제도화 과정에서 무엇보다 문제가 되는 것은 공약파기의 과정에서 스스로 정당화 시킨 정권의 논리였다. '잘못된 공약은 빨리 수정돼야 한다', '잘못된 공약은 파기되어야 한다' 등의 논리로 자기 부정의 과정을 떳떳하게 수행했다는 점이다. 즉 정권의 공약정책에 대한 평가를 제 3자가 하는 것이 아니라, 정권 내부에서 수행함으로써 정책상의 '유체이탈'화법이 정상적인 것처럼 취급되기 시작한 것이다. 이를 통해 공약으로서 사회복지의 정책적인 의제설정 자체를 무의미하게 만들었다. 더불어 자기부정과 정치의 무의미성을 사회복지 아젠다 내부로 확장시켰다. 기초연금 공약파기의 결과 이제 막 성장하고 확대되었던 복지담론과 복지정치에 대한 국민적 불신이 조장되었고, 말잔치뿐인 보수의 복지정치가 비난받지 않으며 안착되었다. 이러한 과정을 통해 복지국가의 가치보다는 보수의 근본적인 관심이었던 국가재정 안정화, 긴축정책에 대한 헤게모니적 기반이 마련되었다.

사회투자국가라는 개념은 Giddens가 좁게는 영국 노동당과 넓게는 유럽 사민당의 '제3의길' 전략을 논하면서, 사회투자국가를 신자유주의의 작은정부와 전후 전통적인 복지국가를 극복하는 제3의 대안으로 사용하면서 등장하였다(Giddens, 1998: Chapter 4). 기든스는 제 3의 길에 입각한 사회투자국가의 모습을 다음과 같이 그리고 있다.

<표 1> 박근혜 정부 기초연금 공약파괴 및 제도화 과정

정치적 환경	기초연금의 정책적 주요 내용
대통령 선거 공약 2012. 12	- 기초연금은 도입 즉시 65세 이상 모든 어르신과 중증장애인에게 현재의 2배(A값의 10%) 지급 - 기초노령연금법의 기초연금법 전환(2013년) - 기초연금과 국민연금의 통합적 운영을 위한 국민연금법 법률 개정 추진
18대 대통령인수위 2013. 01-02	- 소득하위 70%: 무연금자 20만 원/국민연금 수급자 14만~20만 원 - 소득상위 30%: 무연금자 약 4만 원/국민연금 수급자 4만~10만 원
행복연금위원회 2013. 03-07	- 기초연금의 재원은 전액 조세로 조달, 국민연금기금은 사용하지 않음 - 기초연금 대상자는 노인의 70%(소득기준 또는 인구기준) 또는 80% - 연금액은 최고 20만원(A값 10% 수준) 범위 내에서 정액 또는 차등지급 - 차등지급하는 경우 기준은 소득인정액 또는 공적연금액으로 함 - 기초연금의 지급 시기는 2014년 7월로 한다.
최종정부안 및 국무회의 의결 2013. 09-11	- 소득하위 70%미만(공무원・사학연금 수급자 및 배우자 제외) - (20만원-⅔A)+10만원: 최소 10만원, 최대 20만원 - 조정계수 2/3 법률로 명시 - 기준연금액을 20만원으로 확정, 부가연금액을 이에1/2로 명확화 - 기준연금액 물가상승률과 A값 상승률 등 고려해서 5년마다 적정성 평가

연금행동에서는 제도화된 기초연금에 대해 보편성을 대신한 시대착오적인 '선별-차등'의 오류, 공적연금(기초연금+국민연금)의 기반 약화, 기존 제도였던 기초노령연금제도보다 후퇴된 제도 도입, 국민연금과 기초연금 연계에 따른 문제점(▸국민연금 성실납부자에 대한 역차별, ▸미래세대 기초연금 삭감), 기초연금 실질 가치의 점진적 하락 등에 대한 문제제기를 진행시켜왔다. 결국 박근혜 정부는 사회통합에 반하는 사회정책을 입법화함으로써 국민연금 가입자 VS 비가입자, 노인소득 30%이상 VS 노인소득70%이하, 현세대노인 VS 미래세대 등으로 소득계층별, 세대별, 사회보험가입유무 등에 따른 복잡한 이해관계에 따른 사회갈등을 조장하기 시작했다.

2. 2단계: 사적연금 활성화 방안-자본의, 자본에 의한, 자본을 위한!

2-1. 신자유주의 사적연금 활성화 배경

신자유주의자들은 연금개혁에서 공적연금의 민영화를 옹호해 왔다. 공적 부채를 줄이고 국가의 재정 건전성을 높이기 위해, 공적구조보다는 사적연금 시장을 통한 위험의 분산과 개인의 책임 강화를 공평으로 설정해 온 것이다. 그러나 이것

은 금융의 지구화를 용이하게 하기 위한 자본의 욕구를 반영한 것이다. 금융자본은 임노동자들의 돈(연금기금)을 활용함으로써 새로운 투자금을 확보할 수 있었다. 앵글로 색슨계 연기금을 연구한 파르네티(Farnetti, R)는 1970년대 이후 금융의 지구화를 달성시켰던 중요한 자원을 연기금과 투자펀드라고 분석했다. 영국과 미국의 증권 시가 총액의 2/3는 기관투자자들에게 보유됐고, 이 자본은 외환이나 파생상품과 같이 고도로 복잡한 가상 금융수단들에 대한 투기에 모험을 걸어왔다. 1996년 Financial Times는 '기금의 입장에서 보면, 연기금들이 올리는 소득이 계속해서 증대한다는 것은 자본이 노동으로부터 우위를 재탈환할 수 있다는 것을 반영한다'고 평가했다.[2] 이러한 현상에서 파악되는 것은 기업의 배당금과 후세대가 감당할 국채 이자 등은 타국의 연기금을 보유한 은퇴자들에게 도움이 되는 구조로 이해될 수 있다. 그러나 실제 연금수급자들은 끊임없는 재정안정화 논란에 휩싸이게 되고, 축적된 기금은 타국의 노동자의 노동조건을 어렵게 만듦과 동시에 연금수급자의 수급권을 불안정하게 한다. 국제 노동의 관점에서 적립방식의 연기금은 노동자계급의 경제권 확보로 비춰질 수 있지만, 경제권 확보의 방안이 타국 노동력의 착취에 기반 할 수 있다는 모순에 직면하게 된다. 이것은 연기금이 적립방식으로 운영될 경우, 자본형성의 목적과는 다르게 운용이 주체가 자본의 수중으로 넘어가게 되고, 운용의 원리는 철저하게 금융시장의 질서에 복속되기 때문이다. 이에 대한 대응으로 미국에서 ETI나 사회적 투자 등이 시행되고 있지만, 시장질서에 영향을 미치지 않는 범주에서 운용되고 있다.[3]

결국 자본과 국가가 공적연금을 적립방식에 준해서 운영할 경우, 거대 기금 운용에 대한 이해에 주목하게 됨으로써 제도의 안정성보다는 기금축적규모에 더 많은 관심을 기울이게 된다. 그리고 기금규모가 축소될(적자발생) 경우, 공적연금으로 운용하기 보다는 사적연금 시장 활성화를 통해 운용할 수 있는 자본 확대로 전술적으로 변경된다.

2-2. 박근혜정부의 사적연금 활성화

2014년 8월 정부는 공적연금으로서 국민연금의 노후소득보장의 한계[4]가 있기

2) 리샤르 파르네티(2002). "글로벌 금융의 발흥에 있어서 앵글로 색슨계 연기금과 뮤추얼 펀드의 역할". 스랑수아 셰네(ed.). 『 금융의 세계화』. 한울. p. 211-242.

3) 헤르비히 비르크(2005). 『사라져가는 세대』. 플래닛미디어. p.201-203.

4) ▸국민연금 가입자 평균 가입기간(2014년 6월 기준): 8.1년, ▸신규 수급자 평균 가입기간(2013년 말): 15.7년, ▸소득대체율(40년 가입기준): 2014년 기준 47%

때문에 사적연금 활성화 대책을 내놓았다. 1988년 국민연금 제도시행 이후 26년을 맞는 국민연금이 공적연금으로서 노후소득보장 기능을 보완하기 위해서는 사각지대 해소, 저급여 대책, 유연화된 노동시장에 조응하지 못하는 제도적 한계 극복(가입기간 유지 및 소득유지가 어려운 국민에 대한 대책) 등에 대한 적극적인 보완 대책을 마련하기는커녕, 공적연금의 강화를 위한 방안이 아닌 사적연금 강화 방안으로 국민들의 노후소득을 보완하겠다는 것이다. 정책의 목표와 정책의 내용이 전혀 맞지 않는 이러한 정부의 주장은 공적연금 구조를 약화시킬 가능성을 제기했다.

정부는 공.사적연금 간 역할분담을 통한 다층 노후소득보장체계 내실화해서, 사적연금 활성화를 통한 공적연금의 소득대체율을 보완함으로써 연금소득대체율을 지속적으로 제고하겠다는 것이다. 다층소득보장체계는 유럽에서 공적연금을 줄이고 사적연금을 활성화시키기 위한 논리로 전면화 된 개념이다.

<표 2> 다층소득보장체계

<table>
<tr><th colspan="2"></th><th>근로소득자</th><th>자영업자</th><th>공무원/사학/군인</th></tr>
<tr><td rowspan="2">사적연금</td><td>3층</td><td colspan="3">개인연금</td></tr>
<tr><td>2층</td><td>퇴직연금(퇴직금)</td><td>'17년부터 가입가능</td><td>준공적연금</td></tr>
<tr><td>공적연금</td><td>1층</td><td colspan="2">국민연금</td><td>(특수직역연금)</td></tr>
<tr><td>(빈곤층)</td><td>0층</td><td colspan="3">기초연금
(기초생보)</td></tr>
</table>

자료: 기재부, 사적연금활성화 대책 첨부자료(2014. 08. 27), p. 3.

다층노후소득보장체계를 통해 전체 국민의 소득대체율이 증가하기 위해서는 중위소득 이하자들에 대한 공적연금 보장성이 전제되어야 한다. 기본적인 보장성이 전제되지 않은 채 사적연금 시장을 활성화한다고 해서 중위소득 이하자들의 가처분소득이 증대하지 않기 때문이다. 즉 한국의 노후소득보장 체계의 설계는 다층연금제도이지만, 이 체계의 혜택은 고소득 정규직을 중심으로 집중될 수밖에 없고, 대부분 노동자와 자영업자(지역가입자)는 국민연금에만 의존할 수밖에 없다. 그러나 정부의 정책 목표에는 공적소득보장 체계에서 달성되어야 할 적정 보장성이 배제되었다. 결국 사적연금 활성화 대책은 공적영역 축소와 관련되고, 이로 인해 개인에게 더 큰 노후 책임이 부과되는 반면, 민간연금기금 규모 확대에 기여

하게 된다.[5)]

금융시장활성화 정책으로 퇴직연금 의무화를 제시했다. 정부는 퇴직연금이 보수적으로 운용됨으로써 단기.원리금 상품에 치우쳤고, 개인연금은 다양한 상품이 개발되지 못해 선택권이 제한됐다고 봤다. 이에 DC(확정기여)형과 IRP(개인형퇴직연금)의 총 위험자산 보유 한도를 40%에서 70%로 상향, 개별 위험자산 보유한도 폐지 등을 통한 자산운용규제의 대폭 완화하고, 기금형 퇴직연금제도 도입하기로 했다.

2005년 도입된 퇴직연금은 100인 이상 사업장을 중심으로 급속히 확대되었지만, 100인 미만 사업장, 특히 30인 미만 사업장의 퇴직연금 적용률은 극히 낮다. 현실적으로 저소득 노동자층은 퇴직연금을 통해 낮은 국민연금액을 보충하기 어려운 실정이다. 이러한 노동시장의 이완문제가 퇴직연금의 강제적용을 통해 실효성 적용될 수 있는 지는 여전히 미지수이다. 이 역시 상대적으로 고용 및 임금이 안정된 노동자들을 중심으로 적용될 개연성이 크다. 즉 금융자본의 입장에서도 보다 확실한 가입자를 대상으로 퇴직연금기금을 확대하는 것이 보다 안정적이라는 이해와 맞닿는다.

<표 3> 퇴직연금제도의 기업규모별 도입현황(2008년~2011, 단위: 개소, %)

	10인 미만		10-29인		30-99인		100-299인		300-499인		500인 이상	
	'08년 11월	'11년 9월	'08년 11월	'11년 9월	'08년 11월	'11년 9월	'08년 11월	'11년 9월	'08년 11월	'11년 9월	'08년 11월	'11년 9월
도입사업장수(A)	28,012	79,039	13,078	37,648	6,085	16,313	1,467	4,467	209	737	236	947
전체사업장수(B)	1,189,714	1,277,326	156,304	67,033	45,083	50,007	8,700	10,309	1,018	1,363	965	1,120
비율(B/A)	2.4	6.2	8.4	22.5	13.5	32.6	17.2	43.3	20.5	54.1	24.5	84.6

자료: 노동부 퇴직연금제도 도입현황(2012. 2월 발표자료)

확정기여형(DC) 퇴직연금과 개인형퇴직연금(IRP)의 위험자산 보유한도 70% 확대 및 개별 위험자산 보유한도를 폐지하겠다는 것은 금융자본의 공격적인 투자를

5) 개인연금 역시 보편적인 노후소득보완 제도로 보기 어렵다. 1994년 시작된 개인연금은 94년 한해만 410만 명이 가입하는 등 활성화되었으나, 2001년 개인연금의 유지율은 33.2%로 급감했다(즉, 100명이 가입하면 67명은 해약하고 33명만 연금을 유지). 즉 대다수의 가입자가 만기 전에 해약하기 때문에 개인연금이 국민연금의 낮은 연금액을 보완하는 제도가 될 수 없고, 수익률의 감소 등으로 안전한 자산으로 분류되지 못하고 있다.

정당화시켜 활성화됨으로써 자산운용 실패의 위험이 노동자에게 전가되는 것을 촉진하는 것이다(퇴직연금 확대를 통한 자본시장 확대). 고수익은 항상 고위험을 수반하기 때문에 연금기금운용은 가능한 보수적으로 하는 것이 상식적이다. 그러나 박근혜 정부는 노동자들의 노후소득을 보장한다는 명목으로 퇴직연금기금을 거대하게 형성해서 금융시장의 투기자본으로 활용할 계획을 세운 것이다[6].

이렇게 볼 때 박근혜 정부에게 공적연금은 부채증대의 주요 원인으로 설정함으로써 사적연금 활성화의 필요성을 제기하는 하나의 불편한 제도에 불과해 보인다. 금융시장 활성화의 관점에서 기금으로 적립된 국민연금의 경우 여전히 운용의 가치가 있지만 기금을 보유하지 못하게 된 공무원연금의 경우 최대한 민간시장으로 전환하는 것이 바람직하게 보이게 되는 것이다.

사적연금은 금융시장의 위험성에 대해 결국 개인 가입자들이 책임지게 된다. 특히 노후소득보장의 경우 현재 소득을 기금으로 적립한 후 미래 가치로 급여를 제공받게 되는데, 장기적인 기금운용에 대한 안정성과 수익성은 보장되기 어렵다. 그럼에도 금융시장 확대 방향으로 노후소득보장을 개편하려는 것은 고령화 시대의 위험을 더욱 심화시키는 결과를 야기할 것이다. 더욱이 사적연금 중심으로 노후소득보장을 확대한다면 현재의 문제점인 소득양극화에 따른 노후소득빈곤 및 금융시장에 대한 의존도가 더욱 심화될 것이다. 노후소득을 위한 공적, 사적 자금이 결국 금융자본의 자본으로 활용될 것이고, 이러한 투자확대는 일자리 창출이나 노동자들의 계급적 기반 강화에 역행할 가능성이 더 높다. 이제까지 경험하지 못했던 초고령 사회의 부양비용에 대한 근본적 처방이 필요하다. 이는 기존의 재정중심의 지속가능성을 넘어 사회의 지속가능성 측면에서 어떻게 20-30년 노동을 통해 노후 기간 동안의 필요소득을 확보할 수 있는지에 대한 성찰로 연결되어야 한다.

6) 영국은 사적연금 확대를 통해 금융시장을 활성화시켰던 80-90년대 결과, 사적연금 사기 및 깡통연금 문제가 사회전면에 부각된 이후 사적연금에 대한 규제 강화와 확정급여형 비중을 높이는 방향으로 개혁을 진행하였다. 미국의 CalPERS(캘리포니아 공무원연금)는 확정급여형으로 금융위기 직후인 2008년 전체운용자산의 약 40%인 1000억 달러의 투자손실을 보았다. 총자산에서 위험자산이 차지하는 비중이 약 74%에 이르는 등 공격적 투자가 손실의 원인이었으며, 이는 펀드 77년 역사에서 최대 규모의 연간 손실이었다. CalPERS의 적립비율(Funded Ratio) 역시 금융위기 이후 65%로 하락했다.

3. 3단계: 공무원연금개악

공무원연금 개혁은 철저한 재정논리에 입각되어 진행되었다. 박근혜 정부는 미래세대 부담론을 전면화하면서 2009년 개혁이후 5년 만에 또다시 공무원연금개악을 사회의 필요악으로 천명하기 시작했다.

진재구(청주대 행정학과 교수) "2009년 공무원연금 개혁 평가와 정책적 시사점"[7]에서 '2009년 공무원연금 개혁은 연금기술자들이 중심이 되어, 공무원연금기금에 대한 정부재정보전금을 줄이기 위한 미시적 대안에만 매달렸고, 뒤늦게 참여한 공무원노동조합 등의 반발에 따라 어정쩡한 수준에서 타협한 산물이라고 평가' 했다. 그는 연금개혁에 참여한 전문가들이 공무원노동조합의 힘에 밀렸다고 분개하고 있으나, 공무원노동조합을 설득하기 위한 연금개혁의 기본철학이 결여되었고 문제분석과 원인규명이 미흡하여 초래된 결과로 분석했다.

진교수는 네 가지 논거를 제시했다. 첫째, 공무원연금의 기본적 특성(민간기업 종사자의 퇴직금(혹은 퇴직연금) 기능과 사회보장기능을 복합적으로 가지고 있음)에 대한 인식 결여되었다[8]. 보수나 연금은 고용주와 피고용인의 단체협약 사항 중 매우 중요한 사항이라는 점을 생각하면, 공무원연금개혁에 있어서 합리적이고 이성적이며 객관적 판단에 근거한 외부전문가의 개혁안을 협상테이블에 놓고 고용주인 정부와 피고용인인 공무원이 협상하는 것은 당연한 것으로 보았다. 둘째, 보수(임금)나 연금 등 돈 문제에 대한 인사정책적 접근과 심리학적 이해가 매우 부족했다[9]. 셋째, 연금개혁 설계안이 왜 그렇게 되어야 하는지에 대한 논리적 근거가 없이 막연히 많이 깎으면 된다는 논리로 지배되었다[10]. 넷째, 공무원연금개

7) 공무원연금개혁특별위원회/공무원연금개혁을 위한 국민대타협기구 주관. "2009년 공무원연금개혁 평가" 토론회(2015. 2. 26).

8) - 국민연금과의 단순 비교를 통해서 연금수급액의 절대값을 똑같이 맞추려고 하는데 집중(민간기업 종사자의 퇴직금을 포함한 비교는 애초에 행하지 않음) - 연금수급 당사자인 공무원노조의 위원회 참여는 당연한 것임에도 불구하고 일부 전문가 위원의 경우 이것을 '이해관계자 참여는 개혁을 후퇴시켰다'고 비판함.

9) - 보수나 연금 등 돈 문제에 관한 한 집단 간 비교를 통해서 문제를 해결하려는 발상은 원천적으로 실패를 잉태함. 보수나 연금에 대한 만족도는 절대값이 아니라 상대값이 결정하므로 아무리 많이 깎아도 국민들은 만족스럽지 않을 것이고, 아무리 적게 깎아도 공무원들은 불만을 갖게 됨. 집단간 비교에 있어서 비교대상자들은 항상 자신에게 유리한 비교지표를 활용함(보수이론의 equity theory 참조) - 많은 민간기업은 최근 보수나 연금을 중요한 동기부여 수단으로 인식하고 있는데, 우리 정부는 아직도 비용개념으로 인식하고 있음을 보여줌. 보수나 연금의 삭감을 통해서 유능한 인재의 공직유입이 차단될 경우, 무능한 공무원이 정책실패를 통해서 정부 재정손실을 얼마나 가져올 수 있는지도 판단해야 함(human capital theory의 참조).

혁에 있어서 공무원 세대 간 형평성에 대한 고려 미흡하게 됨으로써 기존 연금수급권자의 이익을 지나치게 보호하고, 미래 입직 공무원에게 모든 부담을 전가시켰다.

정부는 연금재정적자를 전면에 내세우면서, 국민연금과 직접 비교를 통한 '과대연금'의 덫으로 공무원이해당사자들을 몰아넣기 시작했다. 이에 공무원들은 공무원연금 개악의 위기를 맞이하게 되었다. 그러나 2014년도 공무원들의 연금개혁 투쟁은 직역연금의 제한된 틀에서 공무원들만의 연금개악저지가 아니라, 공적연금 전반의 강화 필요성을 제기하면서 노동 및 시민사회 진영과의 연대지점을 형성하기 시작했다. 공무원들은 국민연금의 낮은 보장성에 대해 사회적 여론을 형성했고, 문제는 공무원연금의 보장성이 아니라 국민연금의 낮은 소득대체율이라는 사회적 공감대를 만들어 갔다. 이에 2015년 민주노총은 '공적연금 강화 및 공무원연금 개악저지'를 총파업 요구로 제시함으로써, 명실상부 공적노후소득보장에 대한 요구가 총파업 의제로 확대되었다. 이러한 운동의 기조에는 특정 제도의 축소 없는 공적연금 전반의 강화였다. 그러나 5월 2일 여야의 합의 이후 다양한 논란이 사회적으로 제기되었다.

일부에서는 여야뿐만 아니라 정부, 공무원 조직 대표까지 큰 틀에서 서명한 합의라는 점을 제시해서 존중해야하는 입장을 제출한다. 반면 전국공무원노조와 전교조는 합의이후 이를 '야합'으로 규정하고, 공무원연금개악 저지를 위한 투쟁을 이어가겠다고 밝혔다. 여기서 발생하는 문제점은 크게 두 가지이다.

첫째, 공무원연금의 모수적인 개혁안에 대해 이해당사자들의 동의 절차를 거치지 않은 상태에서 청와대의 일정에 맞춰 급급하게 진행된 합의에 대해 직접이해당사자가 아닌 사람들이 '합의'라고 강요할 수 없다는 점이다. 2009년 연금개혁을 통해 이미 더 내고(27%↑) 덜 받는(25%↓) 모수개혁을 진행했다. 그 결과 연금총액의 경우 20년 재직자(1989년 임용 기준)는 6%, 10년 재직자는 8%, 신규자는

10) - 공무원연금제도가 처음 도입되었을 당시와 개혁당시와의 상황변화(인구학적 변화, 금융환경의 변화 등)에 대한 정밀한 분석을 통해서 개혁의 시점과 그 이후에 발생하는 연금재정 적자의 원인이 어디에서 초래되는 것인지 면밀한 분석이 선행되어야 하고 이를 통해서 앞으로 연금급여가 얼마나, 그리고 어떤 방식으로 삭감되는 것이 바람직한 것인지에 대한 기본적인 논의가 필요하나 이것이 생략됨. - 정책대상집단(policy target group)의 이해관계가 첨예하게 얽힌 정책의 경우 논리적 근거가 박약하면 정책결정과정 혹은 정책집행과정에서 순응을 확보할 수 없음.

25%로 감소했다. 연금수익비는 20년 재직자는 15.0%, 10년재직자는 23.4%, 신규자는 40.5% 감소되었다.

<그림 1> 2009년 개혁에 따른 재직기간별 기여금 및 연금총액 변화

<표 4> 공무원연금 개악의 내용

	2009년	2015년	문제점
기여율 인상	5.5% → 7% (27% 인상)	- 7% → 9% (28.9% 인상) - ('16년)8% → ('17년)8.25% → ('18년)8.5%→ ('19년)8.75%→ ('20년)9.0%	▸ 5년 만에 29% 보험료 인상
지급률 인하	2.1% → 1.9% (9.5% 삭감)	- 1.9% → 1.7% (10.5% 삭감) - 5+5+10년간 단계적 인하 - (~'20년)1.79% → (~'25년)1.74% → (~'35년)1.7%	▸ 소득대체율 10.5% 하락 (33년 기준 62.7% → 56.1%)
기여금 납부기한 상향	33년 납부 (이전과 동일)	- 33년 → 36년으로 단계적 연장(연금액은 현행 수준으로 제한) - 재직 21년 이상 33년, 17년 이상 34년, 재직 15년 이상 35년, 14년 미만 36년	▸ 기여금 납부기간 상향에 따른 질급여 삭감 및 보험료 인상
지급개시 연령 연장	2010년 이후 임용자 65세 (기존 재직자 60세)	1996년 이후 임용자 65세로 연장	▸ 정년 62세와 연수령 연령 사이의 3년 공백기 발생
유족연금 삭감	2010년 이후 임용자 60% (기존 재직자 70%)	모든 교원·공무원 60%로 삭감	▸ 전체 공무원 가족의 실질연금 삭감
연금액 조정 기준 동결	물가상승률 기준 인상	5년간 동결 (2016년~2020년까지)	▸ 실질연금 삭감
기타		▸ 소득 재분배 도입(기준소득월액 2분화) 상위0.7%: 본인 전 재직기간 평균액 하위 1%: 국민연금 방식((본인 전 재직기간 평균액 + 전체공무원 최근 3년 평균액)/2) ▸ 연금 수급 요건 조정 : 10년 이상 ▸ 연금액 지급 정지 제도 강화	▸ 향후 국민연금과의 통합 및 임금피크제, 평가 및 성과급제 확대 등 인사정책 개악 등과의 연계 가능성 존재

5월 2일 공무원연금 합의안은 이미 타결된 것처럼 문제제기 되지 않거나, 더 깎

아야 한다는 대통령의 의견과 일부 언론의 보도가 있었다. 그러나 공무원연금은 2009년을 시작으로 꾸준히 삭감되는 것을 감내하라는 기본 기조가 유지되었고, 여기에 진교수가 비판했던 개혁을 위한 철학이나 이해당사자들을 설득시킬 수 있는 논리는 오로지 재정절감에만 초점이 맞춰져 있다. 노후소득을 위해 필요한 소득수준과 공적연금의 책임 부분은 공적연금 강화를 위해 전제되어야 할 논의의 지점이다. 그러나 이번 공무원연금 개혁도 여전히 재정절감, 개인부담 강화, 고용주로서 국가의 책임 회피를 달성하기 위한 일련의 개악의 연장선으로 볼 수 있다. 이에 이해당사자 집단의 동의가 부족한 개혁안을 절차적 과정의 합의를 내세워서 추진하는 것은 바람직하지 않다.

둘째, 5.2합의는 공무원연금 개악과 국민연금 보장성 50% 상향이 패키지로 묶임으로서 발생하는 전술적인 어려움이다. 보통의 경우 합의에 대해 부정할 때, 합의 내용 전체를 인정하지 않는다. 그런데 이번의 경우 공무원연금 개악에 대한 동의도는 낮지만, 국민연금 보장성 강화에 대한 동의는 매우 높다. 더욱이 여야의 합의이후 청와대와 정부가 보인 국민연금 보장성 강화에 대한 반대 태도는 공적연금 강화 운동세력에겐 사회적 여론을 조성할 수 있는 좋은 계기이기도 하다. 공적연금 강화는 국가의 긴축정책과 금융시장 확대라는 자본의 이해에 타격을 줄 수 있는 구체적인 의제이다. 그러므로 '공적연금 강화 및 공무원연금 개악저지'라는 의제가 합의 이전에는 공무원연금 개악저지를 통한 공적연금 강화에 운동의 초점을 두었다면, 합의 이후 변화된 정세에서는 공적연금, 즉 국민연금 강화투쟁을 통한 공무원연금 개악저지라는 전술을 적극적으로 활용할 수 있다. 최근 새민련의 당내 갈등으로 국민연금 상향 합의에 대해서도 충분히 수정할 수 있다는 입장이 드러났듯이, 야당을 포함한 당, 정, 청의 국민연금 강화에 대한 인식은 크게 다르지 않게 보인다. 이러한 정치적 국면에서 국민연금 상향을 위한 정치적 참여는 공적연금 강화를 위한 노동자, 서민의 연금투쟁에 중요한 계기가 될 것이다. 공적연금 투쟁의 대상은 자본과 재정안정화만을 내세워 연금제도를 축소시키는 모든 세력이 될 것이다.

Ⅲ. 국민연금 보장성 강화의 필요성과 쟁점

1. 공적연금의 기능과 필요성

21세기를 살아가는 우리에게 장수는 여전히 오복 중 하나로 여겨질 수 있을까? 2008년 이후 대한민국의 평균 수명은 80세를 넘었고, 기대여명역시 증가하고 있다. 대다수 사람들은 퇴직이후 적어도 20년 이상을 살게 되었다. 그런데 환갑과 고희를 축하해줬던 예전 시절과 비교하면 장수가 마냥 달갑지만은 않은 것 같다. 우리 사회는 더 오래 살게 된 것에 대해 축하하고 기뻐하기 보다는 '고령사회' 또는 '초고령화' 등과 같은 단어로 우려와 염려를 표명해왔다.

2014년도 「OECD 한국경제보고서」를 보면, 65세 이상 노인자살이 2000년 10만 명 당 34명에서 2010년 72명으로 두 배 이상 증가했다. 이것은 OECD 평균인 22명과 비교했을 때 세 배 이상 높다. 자살의 사회적인 의미는 다양하지만, 단적으로 노인들이 삶이 아닌 죽음을 선택하게 되는 부정적인 환경이 강화되고 있다는 사실을 알 수 있다. 이와 더불어 한국의 노인빈곤율은 OECD 평균인 13%의 3.8배인 49%로, 노인 두 사람 중 한 사람은 빈곤의 위험에 내몰려져 있다. 분명 이전 보다 오래 살아가야 하는 시대에 접어들었지만, 노년의 삶에 대한 준비와 대책은 개인적으로도 사회적으로 준비가 부족하다. 더 이상 자식이 부모의 노후를 책임지기도 어려워 졌고, 또한 경제활동기간의 노동 및 사업소득으로 자신의 노후까지 준비할 수 있는 계층은 매우 제한적이다. 이러한 경향은 미래 세대가 노년기를 접하게 되더라도 크게 나아지기 어렵다는 점에서 우리는 근본적인 대책을 마련해야만 한다.

유럽 다수의 자본주의 국가에서는 19세기 말부터 20세기 초에 공적연금제도를 도입했다. 이들 국가에서는 산업화를 거치면서 경제활동인구뿐만 아니라 비경제활동 인구, 특히 노동소득이 단절된 국민들에 대한 소득대책을 사회적이고 국가적인 차원에서 마련했다. 그 결과 유럽의 노인들은 자녀들로부터 독립적인 삶을 영위할 수 있고, 이로 인해 자녀들은 부모부양에 대한 부담을 개인적인 차원이 아닌 사회적인 수준에서 연대하는 전통을 다져왔다. 즉 유럽 복지국가의 중요한 전통은 노후소득에 대해 개인이나 가족의 책임이 아닌 사회와 국가의 책임으로 제도화했다는 점이다. 이것은 중산층부터 그 이하 시민들에게 빈곤으로부터 자유

로울 수 있는 노후의 물적 토대를 마련했다는 점에서 유의미하다.

그런데 박근혜 대통령의 주장대로 공적연금을 위해 사용되는 공공재원(조세+사회보험료)이 국민의 부담 증가 때문에 검토될 수 없다는 논리가 성립되기 위해서는 국민들의 노후소득이 최소한 최저생계비 이상은 보장될 경우 펼칠 수 있는 논리이다. 박 대통령은 철저하게 공적소득보장 구조를 단순히 '부담'이라는 프레임에 가둠으로써 노후소득에 대한 책임을 국민 개개인에게 돌리고 있다. 이는 수명연장에 따른 노후소득에 대한 자본과 고자산자들의 사회적 책임을 축소시킴과 동시에 가처분소득의 여유가 있는 계층을 금융시장의 고객으로 만들 수 있는 전략이기도 하다. 그러므로 대통령은 전체 국민을 위한 결단이 아닌, 특정 계층과 자본을 대변하는 연금정치의 전면에 서 있다.

공적연금은 국가가 관장하는 제도로서 공법에 의해 권리가 보장되며, 사회적 위험 및 생애 위험에 대응하기 위해 사회구성원 전체가 사회보험이나 조세를 통해 위험을 예방하고 대응한다. 그러므로 계급 간, 계층 간, 세대 간 연대가 제도를 통해 구현됨으로써 재분배효과를 제고시킬 수 있다. 반면 사적연금은 계약의 주체가 민간 금융회사나 보험회사와 같은 사기업이 되기 때문에 계약에 기반을 둔 민법체계에 따른다. 대응하는 위험으로는 피보험자의 욕구와 소득에 따라 차등적인 상품을 계약함으로써 개인의 위험을 예방하는 것을 목적으로 한다. 이에 사적연금은 사회적.경제적 재분배가 발생하지 않는다. 즉 사적연금은 소득 수준에 따라 상품을 계약하고, 계약한 상품에 따라 급여수준이 결정된다. 그러므로 소득이 낮은 시민의 경우 사적연금시장을 통해 적정 급여가 보장된 연금 상품을 구매하는 것은 어렵기 때문에 급여의 수준도 낮을 수밖에 없다. 반면 공적연금인 국민연금의 경우 모든 가입자에게 똑같은 보험료율을 적용하되, 저소득자에게 더 많은 급여를 제공하도록 설계되었다.

공적연금의 기능은 노후소득에 대해 개인이나 가족의 책임이 아닌 국가와 사회의 책임으로 제도화함으로써, 노년기 국민들의 빈곤을 예방하고, 독립적으로 생을 유지해 갈 수 있는 물적인 토대를 마련하게 한다. 또한 소득재분배를 통해 빈곤위험이 높은 계층을 보호할 수 있다. 그러므로 공적연금의 기능과 가치는 재정적인 측면에서만 고려될 수 없는 무한한 가치를 담지하고 있다.

2. 국민연금의 현주소

국민연금은 명실상부한 대한민국의 대표적인 공적연금이다. 그러나 1998년 1차 국민연금제도개혁부터 국민연금 개혁의 가장 중요한 요소로 '재정안정화'가 부각되면서 급여의 보장성은 지속적으로 하락되었다. 또한 IMF 구조조정이후 유연화된 노동시장 환경에서 비정규직 고용형태에 순응하지 못했던 국민연금은 공적연금의 사각지대 발생이라는 문제에 직면하게 되었다.

한국은행과 통계청 발표에 따르면 국민총소득(GNI) 대비, 법인소득의 비율은 1990년대와 지난 4년간을 비교해 보면 15.1%에서 25.8%로 10.7%p 상승했다. 반면 가계소득의 비중은 71.9%에서 60.7%로 11.2%p로 낮아졌다. 즉 기업소득은 증가해 온 반면 가계소득은 감소되었고, 이것은 임금비용을 축소해왔던 자본전략의 반영으로 볼 수 있다. 노동자의 실질임금이 강력하게 억제되었고, 고용불안이 심화되는 구조에서 노동자들은 현재의 삶을 유지하는 것조차 버거운 것이 현실이다. 그러므로 사회적 위험에 가장 심각하게 노출된 집단이 국민연금을 통한 미래 위험 대비에도 더 큰 어려움을 안고 있다. 그러므로 완전고용을 전제로 설계됐던 사회보험의 원리로부터 불안전한 노동시장 구조를 반영할 수 있는 제도로서의 보완이 꾸준히 제기되어 왔다.

국민연금은 40년(480개월) 간 꾸준히 보험료를 납부할 때 완전한 노령연금을 지급받는다. 이에 40년 기여를 기준으로 보장되는 것을 '명목소득대체율'이라고 하고, 실제 가입자가 보험료를 납부한 기간을 기준으로 결정되는 급여율을 '실질소득대체율'로 구분한다. 대다수 국민들 40년이란 가입기간을 채우기 어렵기 때문에 실제 자신의 국민연금 급여를 산정할 때는 실질소득대체율로 이해하면 된다. 최근 논란이 되고 있는 국민연금소득대체율 50%는 명목소득대체율 인상을 의미하는 것으로서, 전체 소득보장성은 강화되지만 실질소득대체율은 가입자의 가입기간에 따라 다르다.

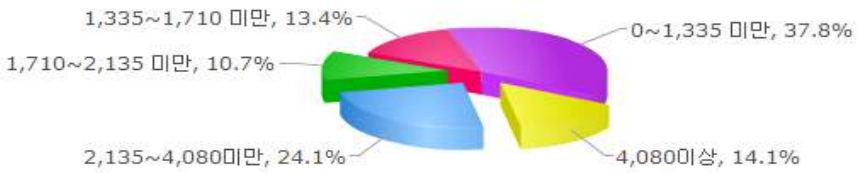
국민연금 도입년도인 1988년의 명목소득대체율은 70%에서 시작되었다. 그러나 정부의 지속적인 '연금기금 재정안정화' 개혁에 따라 1999년 60%, 2008년 50%로 인하되었고, 향후 2028년까지 매년 0.5%p씩 하락하여 40%까지 축소될 예정이다(2016년 현재 46.5%). 그러나 실질소득대체율의 측면에서 보면 국민연금 가

입자의 평균가입기간을 20년으로 할 때 보장성은 소득대비 20% 수준에 머물기 때문에 용돈연금이란 오명에서 벗어나지 못하고 있다.

2-1. 국민연금 가입자 현황

2015년 1월말 기준으로 국민연금의 가입자는 16,494,967명이다. 이중 직장가입자는 전체의 74.4%를 차지하고, 해당 연금재정의 절반을 자본이 책임지고 있다. 기준소득월액은 최저 26만원에서 최고 408만원, A값(가입자 평균소득)은 204만 4,756원이다. 가입자의 중 A값에 가까운 2,135천원 미만의 가입자는 전체의 62.1%이고, 이 중 직장가입자는 62.2%로 가입자 평균소득 이하의 구간에는 지역가입자 비율이 더 높다.

<그림 2> 국민연금 가입자 소득별 현황(2015. 1월말 기준, 단위: 천원)



<표 5> 국민연금 가입자 소득별 현황(2015. 1월말 기준, 단위: 천원)

(단위:명)

구분(천원)	계	사업장가입자	지역가입자*	임의가입자	임의계속가입자
계	16,494,967 (100%)	12,275,421	3,836,676	207,382	175,488
0~1,335 미만	6,236,504 (37.9%)	2,941,803	2,994,401	168,229	132,071
1,335~1,710 미만	2,205,138 (13.4%)	1,815,241	349,789	19,538	20,570
1,710~2,135 미만	1,764,385 (10.8%)	1,589,871	165,440	2,552	6,522
2,135~4,080미만	3,969,654 (24.2%)	3,675,142	265,561	15,647	13,304
4,080이상	2,319,286 (14.1%)	2,253,364	61,485	1,416	3,021

* 납부예외자 제외

* 자료: 국민연금공단 홈페이지

소득수준에 따른 가입자 현황은 보험료 인상이 향후 연금제도 안정화에 미칠 영향을 고려할 수 있다. A값 이하의 소득계층의 경우 저임금 및 저소득의 문제뿐만 아니라 일자리의 불안정성이 동시에 작용한다[11]. 또한 이들은 미래 소득위험에 노출될 가능성이 많기 때문에 연금제도 개혁과정에서 우선적으로 고려해야할 계층이다.

<표 6> 연령별 가입종별 가입자현황(2015. 1월말 기준, 단위: 명)

구분	계	사업장가입자	지역가입자	임의가입자	임의계속가입자
계	21,147,127 (100%)	12,275,421	8,488,836	207,382	175,488
30세미만	3,586,980 (17%)	2,296,588	1,286,140	4,252	-
30~39세	5,570,404 (26.3%)	3,714,831	1,835,376	20,197	-
40~49세	6,166,525 (29.2%)	3,700,390	2,401,697	64,438	-
50~59세	5,647,721 (26.7%)	2,563,612	2,965,614	118,495	-
60세이상	175,497 (0.8%)	-	9	-	175,488

연령별로 봤을 때, 39세 미만은 전체 가입자 중 43.3%로 청년층의 가입률이 중

11) 지역가입자 중 납부예외자 비율이 2004년 49.8%(납부예외자/지역가입자)에서 2013년 53.7%로 꾸준히 증가하고 있다. 지역가입자의 소득신고자와 납부예외자 규모는 2004년까지 소득신고자가 더 많았다가 2005년부터 납부예외자 규모가 더 커지고 있다. 2013년 말 기준 납부예외자 비중은 54.5%, 소득신고자 비중은 45.5%로 납부예외자 규모가 소득신고자 규모를 넘어섰다. 그러므로 가입사각지대 에 대한 대응 정책방향은 소득신고 방안 제고에서 납부예외자의 소득단절 문제로 전환해야 한다.

장년층보다 낮다. 무엇보다 30세 미만의 가입자가 늦은 취업 등의 이유로 단 17%에 머물고 있다는 점이다. 청년층의 국민연금 가입과 가입유지는 연금제도의 지속가능성 측면에서 보험료 인상보다 훨씬 더 중요하다.

2-2. 국민연금 급여 현황

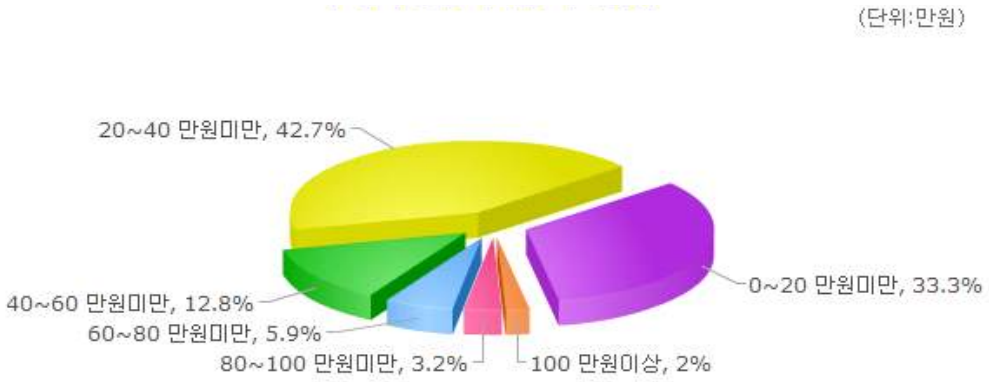
2015년 1월말 기준 국민연금 노령연금급여의 최고 수령액은 1,731,510원이고 평균은 324,080원이다.[12] 20년 이상 보험료 납부를 유지한 수급자의 경우 평균 871,420원, 10년에서 19년 가입유지 수급자의 평균은 407,560원, 조기연금의 경우 486,450원, 특례는 205,790원의 급여수준을 보이고 있다. 현재의 수급자들은 국민연금의 수익비 적용을 가장 높게 받은 세대였지만, 가입기간의 제한(특례)으로 평균급여액 수준이 높지 않다. 반면 이후 세대의 경우 상대적으로 가입기간을 더 유지할 수 있지만 수익비가 축소되어 더 높은 급여를 기대하기 어렵다.

<표 7> 국민연금 평균급여 수준(2015. 1월 말)

(단위:원)

구분	노령연금				장애연금			유족연금
	20년 이상	특례	10~19년	조기	1급	2급	3급	
급여액	871,420	205,790	407,560	486,450	581,520	459,880	355,740	253,700

<그림 3> 금액별 급여수급자 현황



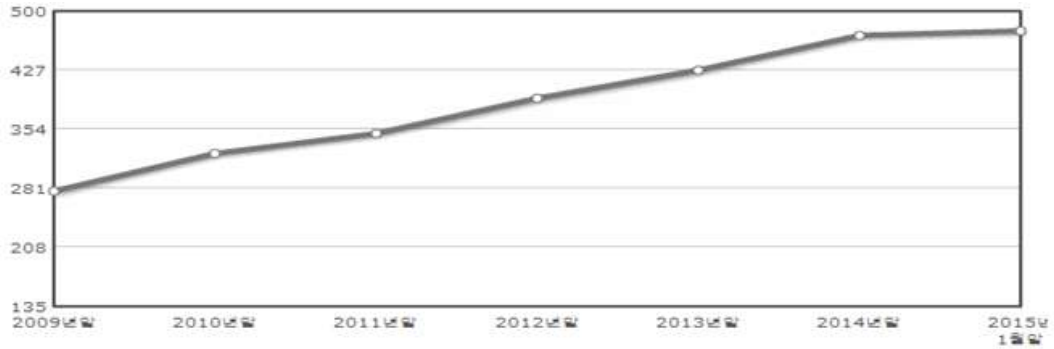
12) 장애연금의 경우 최고 수령액은 1,344,760원이고 평균은 434,910원이다. 유족연금의 최고 수령액은 864,250원이고 평균은 253,700원이다.

수급자의 76%가 40만원 미만의 급여를 제공받고 있고, 이것은 2015년 1인 가구 최저생계비인 617,281원 수준에도 못 미치는 상황이다. 이 수급자들이 모두 기초연금 20만원을 받을 경우만 간신히 60만원에 도달하게 된다. 정부는 이러한 원인을 대부분 특례급여를 받기 때문으로 일축하지만 향후 급여 추계에서도 국민연금의 보장성은 강화되기 어렵다는 것이 문제이다. 왜냐하면 연금액의 수준과 표준소득대체율은 가입자의 가입기간 및 신고소득 수준에 의해 결정된다. 그러나 수급액 결정요소인 평균가입기간이 노동시장의 유연화로 인해 불리해졌고, '평균가입기간'이 점차 늘어나더라도 표준소득대체율의 감축스케줄에 따라 상쇄된다. 그러므로 급여의 적정성 측면에서 국민연금 급여율 상향은 선택의 문제가 아니라 필수적 의제가 된다.

2-3. 국민연금기금 운용 현황[13)]

2015년 1원 기준 국민연금기금의 조성된 금액은 587조4,000억 원으로 이중 적립금은 475조 7천억 원, 지출규모는 111조 7000억 원이다. 국민연금 적립금은 2010년 300조, 2013년 400조, 2015년 500조를 넘길 전망이다. 이와 같은 가파른 기금 적립규모는 세계적으로 유례가 없고, 당연히 기금운용의 문제가 발생한다.

<그림 4> 국민연금 적립금 성장 추이(2009~2015.1월)



13) 국민연금기금 운용 관련 자료는 모두 국민연금 기금운용본부 홈페이지에서 가져왔다는 것을 밝힌다 (http://fund.nps.or.kr/jsppage/fund/mcs/mcs_01.jsp).

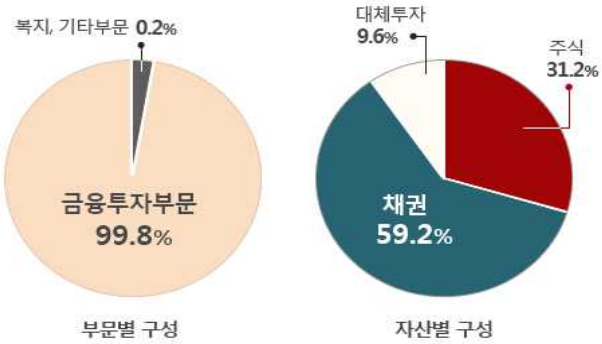
<표 8> 국민연금 적립금 성장 추이(2009~2015.1월)

(단위:조원)

구분	2009년말	2010년말	2011년말	2012년말	2013년말	2014년말	2015년 1월말
적립금	277.6	324.0	348.9	392.0	427	469.8	475.7

올 해 2월말 적립금의 99.8%가 금융시장에 투입되었다. 이 중 채권 59.2%, 주식 31.2%, 대체투자 9.6%로 운용되었다.

<그림 5> 국민연금기금 운용 현황(2015. 2월말 기준)



(단위 : 조원, 2015. 2월말 기준)

구분	금액	비중
전체자산	482.0	100%
복지부문	0.1	0.0%
금융투자부문	481.1	99.8%
국내주식	89.3	18.5%
해외주식	60.9	12.6%
국내채권	263.7	54.7%
해외채권	20.5	4.2%
대체투자	46.0	9.5%
단기자금	0.7	0.1%
기타부문	0.8	0.2%

국민연금기금을 통해 국부를 창출하겠다던 MB정권 직전인 2007년도에도 기금의 99.8%가 금융시장에 투입되었다. 이 점에서는 정권의 차이 없이 적립금의 거의 대부분을 금융시장에 투입하고 있다는 것을 알 수 있다. 그러나 당시 채권과 주식의 비중은 각각 79.6%와 17.5%였다. 그러더니 이명박 정부 시기 국민연금공단 이사장이었던 박해춘은 주식투자 비중을 17.5%에서 2012년 말까지 40% 가까이 확대하겠다고 밝혀서 물의를 빚었다. 물론 현재 주식에 투자되는 비중이 40%에 이르지 않았지만, 8년 사이에 주식투자 비율은 무려 44% 상승한 것이다.

채권투자 비중은 꾸준히 축소시키면서, 주식과 대체투자를 중심으로 기금운용을 확대시켜왔다. 국민연금기금의 위험자산 비율은 41%로 보다 공격적인 투자 방향으로 기금이 운용되고 있다. 정부와 금융시장 대변가들은 기금에 대한 수익률 제고를 강조하면서 보다 공격적인 투자의 필요성을 강조해왔다. 그러나 공격적인

투자는 기금의 안전성을 해치게 되고, 결국 기금손실과 연결될 수밖에 없다. 또한 금융시장에 투자되는 대부분의 기금은 대기업 주식을 사게 됨으로써 기업구조의 안정화를 지탱시켜준다. 이러한 투자기조는 거대기금을 운용해야 하는 조건에서 근본적으로 변화시키기 어렵다. 그러므로 거대 기금은 곧 거대 기금운용으로 연결되고, 이것은 대기업 중심의 산업구조를 유지 및 대자본의 이해에 따라 투자될 수밖에 없는 딜레마에 갇힌다.

<표 9> 주식부문 top 10 투자종목

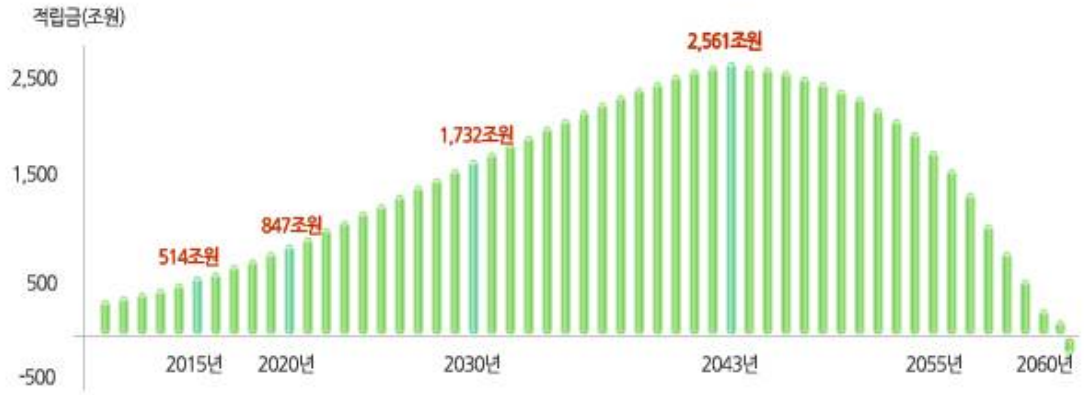
(단위: 조원, 2013년말 기준)

종목	평가액	비중	지분율
삼성전자	15.5	18.8%	7.7%
현대차	4.0	4.8%	7.6%
SK하이닉스	2.4	3.0%	9.3%
포스코	2.1	2.6%	7.5%
현대모비스	2.1	2.6%	7.5%
신한금융지주회사	2.0	2.4%	8.8%
NAVER	1.9	2.3%	8.0%
엘지화학	1.8	2.2%	9.1%
KB금융지주	1.6	2.0%	10.0%
기아차	1.5	1.8%	6.7%

우리의 현실은 기금규모가 갖는 적정성, 기금의 안전성 및 사회성을 고려하기 보다는 정부는 오로지 기금소진 시기가 언제쯤인지에만 몰두해왔다. 이를 위해서 기금규모를 상당기간 오랜 유지하는 것을 재정안정화로 설정했고, 기금의 소진시기를 늦추는 것이 연금개혁의 핵심 과제로 강조해왔던 것이다. 그 결과 국민들은 국민연금에 대한 제도적 이해보다는 소진시기에 대한 정보를 집중적으로 접하게 되었고, 기금 소진을 곧 급여파산으로 이해하게 된 것이다.

국민연금 적립금의 규모는 지속적으로 증대해서 2020년 847조원을 돌파하고, 2043 2,561조원 최고조를 기록한 후 약 2060년 소진될 전망이다. 여기서 우리가 주목해야 할 점은 기금 소진 시기가 아니라, 기금의 규모이다. 현재 국민연금 기금의 규모는 GDP의 35%로 세계 1위이다. 국내총생산의 1/3의 기금규모는 경제에 긍정적인 요소보다는 왜곡과 예상하지 못한 부정적인 효과가 발생한다. 특히 2040년 이후 기금을 현금으로 전환해야하는 자산유동화 과정에서 철저하게 금융시장의 행위자의 결정과 조건에 따라 자산회수의 수준은 결정된다.

<그림 6> 국민연금 적립금 규모 변화 추이



국민연금 상향 50%를 위해서 보험료 18%를 주장했던 복지부의 논리는 이렇다. 정부는 국민연금 적립금을 적어도 17년 이상 적립해야 한다고 본다. 제3차 재정추계에서 기간이었던 2060년 이후와 2100년까지(재정추계 70년 반영) 17년 수준의 기금을 계속해서 적립하기 위해 필요했던 보험료율이 18%였던 것이다. 즉 현재의 두 배로 보험료가 인상하고, 기금의 적립금 규모 역시도 두 배로 증가한다(GDP 대비 140% 수준). 이에 대한 비판이 거세지자 지난 7일 문형표 보건복지부 장관은 다시 국민연금의 소득 대체율을 50%로 올리려면, 3.5~4%포인트 정도의 보험료 인상이 필요하다고 정정했다. 정부는 국민연금 재정안정화 논의에서 의도적으로 GDP 대비 공적연금 지출 규모를 드러내지 않는다. 그러나 공적연금의 재정규모 적정성을 논의할 때 기준은 연금급여 지출액 자체가 아니라 GDP 대비 공적연금 지출 규모가 되어야 한다. 한국은 현재도 2060년이 되어도 OECD나 유럽연합 27개국의 평균치에 훨씬 못 미치는 수준이다.

<표 10> 한국의 공적연금 지출 수준 비교(GDP대비 지출비: %)

	2010		2020	2030	2040	2050		2060
	연금 지출	65세이상 비율(%)				연금 지출	65이상 비율(%)	
한국	0.9	11.0	1.4	2.5	3.9	5.5	37.4	6.5
OECD28	8.4	14.7	8.9	10.0	10.8	11.4	28.7	
유럽연합27개국	9.4	17.4	9.8	10.6	11.2	11.7		12.1

그러므로 현재 국민연금 발전 정도와 제도에 대한 국민적인 신뢰도를 우선적으로 고려한다면 보험료 인상과 통한 재정안정화가 우선적인 과제가 될 수 없다. 현재의 적립금 규모를 볼 때, 당장의 보험료 인상을 우선적으로 고려하지 않더라도 급여강화를 선택할 수 있다. 500조에 가까운 재원이 있어도 당장의 노후소득보장을 위해 사용할 수 없다면, 당장의 출산율 제고를 위해 투자될 수 없다면 제도의 지속가능성은 미래가 아니라 현재에서 이미 정당성을 상실할 수 있기 때문이다.

Ⅳ. 국민연금 보장성 강화의 방향

1. 재정안정화의 목표로서 사회적 지속성[14)]

1-1. 기금규모 중심의 재정목표에 대한 문제제기

국민연금기금정책의 목표는 일정한 기간을 설정하여, 현재까지 기여를 통해 발생한 연금수급권을 모두 합친 금액을 연금부채로 개념화하고, 지금의 보험료 수준에서 쌓이도록 예정된 기금의 총 규모와 지불해야 하는 급여액의 총계를 비교하여 그 차이를 부각시킨다. 결국 연금재정 안정성을 높이는 것은 기금규모와 지불해야 하는 급여액의 격차를 줄이는 것을 의미하게 된다. 이를 위한 방법은 두 가지로 좁혀진다. 하나는 수익률 제고를 통한 기금 증식이며, 다른 하나는 보험료 인상이다. 즉, 수익률 제고 폭이 커지면 보험료 인상 폭이 줄어든다. 국민연금기금정책 목표 설정에 고려되는 또 하나의 중요한 요소는 안정성인데, 이를 반영하여 국민연금기금운용에 허용되는 위험도가 설정된다. 허용되는 위험도에 따라 국민연금기금의 최대 수익률 목표가 달라진다. 수익성과 안정성 사이의 타협인데, 최대 수익 확보를 통해 보험료 인상 부담을 줄인다는 목표를 우선시하는 경우에는 허용 위험도를 계속 높일 수 있다. 이는 사실상 국민연금기금정책에서 계속 추구되어 온 것이기도 한데, 그 결과 위험자산에 투자 비중이 증가하게 된다. 또한 기금적립금은 미래의 급여를 준비하는 지불준비금이므로 모든 투자는 예외 없이 해당 시기 급여지급에 대비할 수 있는 형태 즉, 유동성을 확보하고 있어야만 한다. 이렇게 기금 소진의 영향으로 미래 연금급여 지급이 곤란한 재정 상황이 필연적으로 도래할 수밖에 없다면, 수익률은 중요한 지표가 되며 제도의 목적을 전도시킬 수도 있다.

반면, 국민연금기금은 급여지급을 위한 준비금으로서 안정성을 가져야 하며, 동시에 국민연금기금은 사회보장을 위한 기금으로서 기금운용에서도 '사회적 성격'을 적극적으로 고려되어야 한다. 공적연금기금을 사회적 지금으로 보는 시각은 국민연금에 신탁기금 이상의 의미를 부여한다. 국민연금기금이 노후보장을 위해, 기여자들의 개별적 소유권보다는 사회 성원들의 복지를 위해 연대 원리에 의해 형성

14) 이 장은 사회공공연구원에서 2014년 발간했던 「국민연금의 보험수리적 재정안정화 비판과 대안으로서 사회적 지속성」(제갈현숙 외)의 일부 내용과 주은선의 미발표연구(국민연금기금 정책 패러다임)의 일부를 재구성했다는 점을 밝힌다.

되고 배분되는 기금이므로[15] 수익적 임무만큼 '사회적 임무(social mandate)' 역시 중요하다.

국민연금제도 운영 및 재정안정에서 국민연금기금이 수행하는 역할에 대한 관점 차이는 상당하다. 그러나 기금이 국민연금 재정안정을 절대적으로 보증하지 않는다. 즉 국민연금기금의 최대 수익률과 국민연금기금 규모의 팽창 자체가 국민연금제도의 지속성과 재정적 안정성을 보증하지 않는다. 국민연금기금의 화폐가치가 450조인가, 500조인가 등으로 마치 재정안정성을 보증하는 데 결정적인 차이가 있는 것처럼 보이게 하지만, 이는 착시이다. 전술한 바와 같이 기금 규모는 금융시장의 등락에 따라 가변적이다. 금융시장에서의 화폐가치는 인구, 고용 등을 포함한 국민경제의 요소들에 의해 뒷받침된다. 국민연금기금에 대한 이러한 관점에서는, 국민연금재정 안정은 국민연금기금의 '절대적인 규모'가 아니라 궁극적으로 출산율, 경제활동참여율, 소득분배율 및 경제성장률 등과 같은 사회적 지속성의 요소들에 달려있다. 이에 국민연금기금의 재정적 안정성은 기금의 규모나 소진시기 지연에 있는 것이 아니라 제도의 사회적 지속성에 달려 있다.

그러므로 국민연금 기금소진 시기를 뒤를 미루는 것이 재정목표가 되는 것은 재정안정화의 본질로 보기 어렵다. 중요한 것은 이러한 사회적 지속성 요소를 강화하는 것이다. 지금 설정된 2060년이란 기금소진 시기는 절대적으로 정해진 것이 아니라 이러한 요소들의 변화 추이에 따라, 앞당겨질 수도 있으며 뒤로 미뤄질 수도 있다. 즉, 기금운용 수익률 변화가 아니라 출산율, 경제활동 참여율 변화가 예상보다 더 나빠진다면 기금소진 시기는 더 앞당겨질 수 있으며, 기금소진 시기가 앞당겨졌다는 것보다 더 중요한 것은 재정을 지탱할만한 기반 자체가 무너진다는 것이 중요하다. 따라서 국민연금기금 운용의 목표는 최대수익률 추구가 아니라 적정수익률이 되어야 한다. 최대수익률 추구는 다른 경제주체들에게 손실을 미칠 수 있으며, 운용과정에서 추구해야 할 사회적 가치를 희생시킬 수 있다. 국민연금기금은 장기적으로 국민경제 성장과 함께 보조를 맞추는 적정수익률을 추구하면서 공공성과 안정성을 함께 추구해야 하는 것으로 그 목표가 설정되어야 한다.

15) 이는 공적연금에 소득재분배 기능 및 크레딧과 같은 사회적 목적 실현을 위한 제도를 산입한 근거이기도 하다. 사회보장제도로부터 비롯된 적립금의 이익에 대한 법적 소유자는 개인이 아니라 사회보장제도 그 자체인 것도 기금의 사회성에 근거한다.

1-2. 사회적 지속성의 구성

사회적 지속성의 측면에서 재원은 보다 다양해져야 한다. 우선 보험료 부과기반의 확대가 필요하다. 국민연금 보험료를 부과하는 소득의 범위는 GDP 대비 약 30% 수준으로 고령화와 국민연금 지출 증가 전망에도 불구하고 이 수준이 계속 유지될 것으로 예측된다. 게다가 국민소득 중 노동소득 분배율의 지속적 감소 경향으로 볼 때 이 비율이 더 감소될 가능성도 있다. 따라서 국민연금 보험료 부과소득의 범위를 넓히는 것은 재정적 이유에서 불가피하다. GDP 대비 보험료 수입기반을 넓히는 방법은 두 가지가 있다. 첫째, 보험료 부과소득의 항목확대로, 대기업 사용자들에게 기존 pay roll에 대한 보험료 부과에 더해 추가로 일정 수준 이상의 법인소득에 보험료를 부과하는 방법이 있다. OECD 보고서에 따르면 한국 기업이 부담하는 전체 국민연금 보험료는 국내총생산(GDP)의 0.9%에 불과한 반면, 핀란드 6.8%, 스웨덴 3.6%, 미국 2.1%, 터키 1.3%에 이른다.[16] 이 경우 자영자와 소기업들의 경우 동일한 논리가 성립되기 어려운 점이 있는데, 이것은 일정 규모 이상 법인소득에 대한 추가 보험료 부과의 방법이 있다. 만약 보험료부과소득의 범위 확대라는 차원에서 특정 조세방식도 고려될 수 있는데 이 경우 국민연금 기금의 금융시장 투자로 직접적으로 상당한 이득을 얻어 온 금융 산업의 연금세 납부가 가장 우선적으로 고려되는 것이 타당하다.

둘째, 보험료 기여자 범위를 확대를 통한 보험료 부과소득 범위를 넓힐 수 있다. 이는 제도에 대한 반감을 줄이고 신뢰도를 높여야 하고, 또한 소득파악능력과 행정능력을 제고해서 연금사각지대를 해소하는 것을 통해 일부 이루어질 수도 있다. 최근 납부예외자 수 감소는 재정적인 면에서도 좋은 신호임에 틀림없다. 그러나 더욱 중요한 것은 전체 인구 중 경제활동 참여자 비중을 늘리는 것이다. 여러 복지국가에서 추구한 것은 여성 노동시장 참가율을 높이는 것이다. 고령자 경제활동 참여 증가 역시 마찬가지이다. 이러한 맥락에서 여성과 고령자의 노동시장 참여율을 높이기 위한 다양한 지원정책이 복지국가 축소의 시대에도 꾸준히 확대되고 있다.

근본적으로 중요한 것은 보험료를 납부하는 노동자 및 자영자, 즉 일하는 자에 대한 분배 몫을 확대하는 것이다. 연금재정 지속가능성에 대한 회의의 근저에는

16) 공적연금보험료에서 노동자와 고용주의 부담비율은 헝가리 10%:24%, 아탈리아 9.2%: 23.8%, 핀란드 5.2%:17.7%, 스웨덴 7.0%:11.4%, 미국 4.2%:6.2% 등으로 OECD 평균 노동자부담률은 8.4%, 고용주부담률은 11.2%로 평균 2.8%p 높게 자본이 더 부담하고 있다.

고령화 이슈뿐만 아니라 분배 불균형, 특히 노동과 자본의 몫 사이의 불균형 심화가 있다. 이에 연금재정의 지속성 강화는 근본적으로 노동과 자본 사이의 분배 개선에 달려있는 문제라 할 수 있다.

재원기반의 두 번째 요소로서 일반재정의 소득비례방식의 공적연금에 대한 지원이 있다. 부과방식 연금에서 GDP 대비 연금지출과 수입의 차에 대응하여 일반재정 지원이 이루어질 수 있다. 그러나 이는 사회적 지속성 기반의 확충 노력을 먼저 수행한 이후에, 그리고 금융소득 등으로의 보험료 부과 소득 기반 확충과 사용자 부담 확충 등의 조치를 우선한 후에 최후의 수단으로 고려해 볼 수 있다. 앞서 언급한 바와 같이 국민연금 수급자 범위가 상당히 넓어지지 않는 한 일반재정을 통한 국민연금 지원은 어렵다. 그러나 2050년대 국민연금 수급자가 노인의 70%를 넘어서게 되는 등 좀 더 넓어진다면 이는 고려할 수 있는 대안이다. 즉, 국민연금 실질 급여 수준이 여전히 낮게 유지된다면 2050년 이후에는 보험료율 추가 인상보다는 다른 방식을 통한 보험료 수입 증가 조치가 필요하며, 필요한 경우 국가의 연금지급을 위한 재정보조 가능성을 모색할 수 있다.

현재 한국사회에서 국민연금재정에 대한 지배 담론은 '역피라미드형 인구 구조로의 전환 → 후세대 부담 증가 → 세대간 갈등 증폭 → 연금지출 축소(급여 하락, 수급연령 지연)나 수입증가(보험료 인상, 기금투자 활성화)'의 논리적 흐름을 따르고 있다. 그러나 연금재정 부담 문제가 단순히 세대별 부담구조의 문제가 아니라, 거시적 관점에서의 사회적 지속성의 문제이며, 노동과 자본 사이의 소득을 둘러싼 대립의 문제라는 점을 강조한다. 즉, 출산율, 노동시장 안정성, 적절한 수준의 분배와 같은 적절한 사회적 삶의 조건이 결국 국민연금재정을 좌우한다. 이는 국민연금재정에 대해 세대론적 접근을 넘어서서 국민연금제도의 사회적 지속성, 그리고 계급간의 분배를 중심으로 새로운 저항담론을 구축해야 한다는 것을 의미한다.

사회적 지속성을 중심으로 볼 때, 장기적으로 재정위기 요소가 존재한다. 한국사회의 출산율, 고용률, 경제활동 참여율 등은 국민연금제도가 건전하게 지속되기 위해 필요한 수준을 밑돌고 있으며, 이는 연금급여 수준의 하락과 재정안정성에 손상을 준다. 이러한 지속가능성의 위험은 국민연금의 '재정목표 설정'과 관련하여 두 가지 의미를 가진다. 첫째, 국민연금 재정안정을 위해 지금 당장 단기적으

로 효과 있는 조치보다도 장기적으로 체질을 개선할 수 있는 조치가 필요하다. 즉 연금기금의 수익률을 올리거나, 지금 빨리 보험료를 인상하여 재정수입을 늘리는 것이 당장 필요한 조치가 아니라는 것이다. 국민연금 재정안정을 위해서는 단기 수입증가보다는 장기적인 계획, 즉 사회의 지속가능성을 위한 다양한 개선안이 모색되어야 한다. 둘째, 공적연금의 사회적 지속성을 강화하는 것을 목표로 하는 재정안정화 방안이 필요하다. 지금까지 언론이나 정부가 언급하는 재정안정 문제는 소위 국민연금기금 고갈을 중심으로 하였고, 재정목표도 기금고갈 시점을 늦추는 것에 불과하였다. 그러나 근본적인 문제는 고령화 등이 국민연금제도의 장기적 지속가능성에 문제를 가져온다면, 이는 보험료 인상과 같은 제도 내적 해법만으로 해결하기 어렵다. 따라서 기존의 국민연금 재정안정에 관한 프레임에서 벗어나야 한다. 연금재정 위기의 실체는 사회적 지속성 문제이므로 이를 중심으로 하는 재정안정 목표를 설정하는 것으로 정책의 틀을 바꿔야 한다.

사회적 지속가능성을 위한 해법은 제도 안팎에서 찾을 필요가 있다. 국민연금 재정안정을 위해 가장 근본적인 것은 출산율, 경제활동참여율, 고용률 등의 회복을 통해 연금재정의 사회적 지속성 요소를 강화하는 것이다. 특히 2040년대부터의 연금재정이 초미의 관심사인데, 이는 2010년대부터 출산율 반전이 이루어질 필요가 있다는 것을 의미한다. 즉, 현재가 한국 연금재정의 사회적 지속성을 강화할 수 있는 마지막 기회인 골든타임인 것이다. 출산율과 더불어 고용률, 특히 여성고용률 제고, 연금제도에 대한 사회적 지지와 연대 등과 같은 연금제도의 지속성을 높일 수 있는 기반의 확충 역시 중요하다. 사회적 지속성의 요소에 연금제도에 대한 사회적 지지와 신뢰를 포함시키기 위해서는 연금급여를 통해 적절한 수준의 소득보장이 실현되어 자연스럽게 사회적 신뢰를 쌓는 것이 필요하다. 국민연금의 재정 목표가 재정의 장기적이고 근본적인 측면에서 사회적 지속성으로 설정된다면, 재정 상태에 대한 '대안적 목표 설정'은 다음과 같이 고려할 수 있다.

첫째, 연기금 과다 적립에 따른 문제를 좀 더 신중하게 인식해야 한다. 연기금을 무조건 많이 적립하는 것으로 재정안정성을 증대시킬 수 있다는 오류에서 벗어나야 한다. 연기금 과다 적립은 경제적 안정성은 물론 제도의 안정성에도 오히려 악영향을 미칠 수 있다. 국민경제 규모에 비한 연기금 과다 적립은 한국 금융시장, 자본조달의 왜곡 등을 통해 국민경제에 심대한 영향을 미칠 수 있다. 또한, 2040년대 기금의 급격한 감소 시점에서 예상되는 국민연금기금 자산가치의 급감

(melting down)은 해외시장에 대한 투자로도 피하기 어렵다. 연기금 운용에서 기금운용 수익 발생 시점을 조절할 수 있다면 가능한 한 기금규모가 가장 큰 2045년 이후에 기금수익이 실현되도록 하는 것이 적절하다. 그러나 이러한 조치로도 기금 규모의 급격한 변화에 따른 문제들을 피할 수 없다.

둘째, 국민연금의 재정안정 목표 역시 부과방식으로의 전환을 계속 피하는 것이 아니라, 적절한 시기에 안정적으로 재정방식을 변화시키도록 해야 한다. 지금 급격하게 증가하고 있는 연기금 규모의 문제를 피할 수 없는 이상, 국민연금 기금규모가 정점(peak)에 달하는 시점과 완전한 부과방식으로의 전환 시점 사이의 기간을 늘려 기금 변화를 완만하게 하는 것이 필요하다. 이러한 관점에 의하면 '왜 연기금을 적립하는가?'라는 질문에 대한 대답을 바꿀 필요가 있다. 즉 국민연금기금 적립에 관한 목표를 수정해야 한다. 연기금 적립의 목표는 미래 연금급여를 충당하는 것이 아니다. 국민연금기금 적립의 목표와 기능은 ▶연금보험료의 급격한 증가를 막고, ▶ 사회경제적 변화가 연금재정에 직접적이고 큰 영향을 미치는 것을 완화시키기 위한 재원으로 보는 것이 적절하다. 이러한 관점에서 기금을 무조건 많이 쌓는 것이 목표가 될 필요가 없다. 따라서 인구 고령화 속도(인구고령화 증가율)에 대응할 수 있는 완충 기금(buffer fund)으로서 필요에 대응할 만큼의 기금 규모를 유지하는 것이 합리적이다.

무엇보다 재정안정화에서 고려해야 할 것은 국민연금의 보장성이 미흡하다는 점이다. 2007년 국민연금개혁 결과로 소득대체율이 점진적으로 하락하는 가운데 가입기간에 큰 변화가 없다면 저연금 문제는 앞으로도 오래 지속될 것으로 예상된다. 40년 가입 기준 완전소득대체율 기준이 아닌 실제 소득대체율 전망치로 볼 때 각 연도 신규 노령연금수급자의 평균소득대체율 예측치는 2020년 24.8%에서 계속 하락하여 2050년 20.4%로까지 떨어질 것으로 예측되었다. 이후 22.3% 정도로 상승하나 큰 차이는 아니다.

2. 공적연금 강화를 위한 방향

거시적으로는 공적연금을 통해 달성되어야만 하는 노후소득보장 수준의 목표가 새롭게 설정될 필요가 있다. 기존의 국민연금 명목소득대체율 40%, 기초연금 일부에게 10%로는 적정한 실질소득대체율 달성이 어렵다. 이에 공적연금을 통해

달성할 국가적인 목표 수준에 대한 사회적 대화가 시작되어야 한다. 이러한 의미에서 최근 논란이 되고 있는 국민연금 급여율 인상 논의가 재정적 관점에서가 아니라, 사회적 필요의 관점과 사회적 지속성의 관점에서 접근되어야 한다. 또한 미시적 측면에서 다음 세 가지 요건은 개선되어야 한다. 첫째, 국민연금은 법적으로는 모든 경제활동인구를 포함하여야 하지만, 실질적으로는 비경제활동인구까지 포함해서 적용할 경우, 전체 근로가능인구(18~60세) 대비 가입률은 40% 수준에 머물고 있다. 실질가입률이 낮은 이유는 자영업자, 비정규직 노동자를 포함하는 지역가입자 상당수의 보험료 미납부 문제 때문이다. 국민연금 총가입자는 2012년 말 기준 42%에 해당하는 지역가입자의 절반 이상이 납부예외자이다. 보험료 미납부 원인을 살펴보면 의도적으로 보험료 납부를 기피하는 경우도 있겠지만, 경제적 여력의 문제가 대부분의 원인이다. 지역가입자의 50%이상이 저소득층의 비정규직 노동자와 자영자이고, 자영자 중 50%는 사업자등록증이 없는 난전상인 등 영세 불완전자영자로 분류된다. 그러므로 가입률 제고를 위해 저소득층에 대한 국민연금 가입유도 및 지원책이 절실하게 필요하다. 둘째, 제도의 미성숙과 가입사각지에 따른 결과로 급여 수혜율이 낮다. 2011년 말 기준 전체 65세 이상 노인인구 중에서 국민연금 수급자는 27.7% 수준이다. 여기에 특수직역연금을 적용해도 수급률은 겨우 30% 수준이다. 2008년 이후 기초노령연금으로 공적연금 수급률은 표면적으로 증가했지만, 2030년이 되도 전체 노인의 약 50%만이 국민연금급여를 받을 것으로 추계된다. 그렇다면 현재 제도 미성숙에 따른 저수급률 문제가 제도 성숙기 이후에도 해결되지 못한 채 지속될 수 있는 위험성이 존재한다. 그러므로 제도의 발전을 위해서는 가입유인뿐만 아니라 보험료 납부가 지속될 수 있도록 제도 내적‧ 외적 지원이 필요하다. 셋째, 가장 시급하게 국민연금 소득대체율 축소스케줄이 정지되어야 한다. 2013년도 국민연금 평균급여액은 313,621원 수준으로 적어도 공적연금이 실질적으로 기능하기 위해서는 보장성 과제가 우선적으로 보완되어야 한다. 제3차 국민연금 재정계산에 따르면, 만약 2018년 이후 소득대체율을 45%로 고정시킬 경우, 수지적자는 2043년, 적립금 보유기간은 2058년으로, 수지적자 기간은 단 1년, 적립금 보유기간은 단 2년 앞당겨질 뿐이다. 즉 소득대체율을 45%로 고정하더라도 재정균형에는 크게 영향을 미치지 않게 되는 것이다. 그러므로 해마다 삭감되고 있는 국민연금 명목소득대체율이 우선적으로 더 이상 삭감되지 않도록 조치를 취해야 한다. 이것은 현재 논의되고 있는 보장성 50% 상향이 보험료 인상 수준을 중심으로 쟁점이 형성되고 있기 때문에, 우선 모든 조건을 동일시 한 전제에서 급여삭감을 중단하고, 국민연금의 사회적 지속성 관점에서 근본적인 개혁을 위한 논의의 시간을 확보하

기 위한 전제가 된다.

2020년부터 초고령화 사회를 맞게 될 우리의 현실은 노인빈곤율과 노인자살률 세계 1위, 저출산(도시국가를 제외하면) 세계1위라는 어려움을 극복해야만 한다. 그런 기존의 모수적 개혁에 기반을 둔 연금 재정안정화를 위한 연금제도 개선은 이러한 문제를 해결하기 보다는 사회적 지속성을 유지하는데 도움을 주지 못한다. 공적연금 제도가 지속되기 위한 재정안정화 방향은 기금의 규모나 기금을 유지하는 것이 아니라, 한 사회가 꾸준히 비용을 감당할 수 있는 지속적인 구조를 갖는데 있다. 이러한 관점에서 사회적 지속성의 패러다임은 세대 간 연대 및 자본의 책임 강화를 우선의 가치로 본다. 이를 통한 출산율 제고와 임금 및 고용정책의 혁신, 사회적 부양비용에 대한 자본의 적극적인 책임 강화는 피할 수 없는 국민연금 개혁의 핵심 주제가 되어야 할 것이다.

토론1

국민연금 강화는 신뢰회복부터

김영균 / 공공운수노조 국민연금지부 위원장

들어가며: 최근 국민연금을 둘러싼 논쟁과 관련된 소회

지난 2일 공무원연금개혁을 위한 실무기구에서 공적연금강화 합의문이 발표되었다. 그 주요 내용을 살펴보면 「공적연금 강화와 노후빈곤 해소를 위한 사회적 기구」를 국회에 설치하여 국민연금 소득대체율을 50% 상향하기로 하고, 노인빈곤율을 낮추기 위해 △국민연금 실질소득대체율 개선을 위한 크레딧 확대 방안, △사회보험 지원사업 확대 등 국민연금 사각지대 해소 방안, △기타 노후대비 취약계층 지원 방안, △공무원연금 개혁으로 발생하는 총 재정 절감분의 20%를 공적연금제도 개선에 활용하는 방안을 논의하기로 하였다. 그러나 정치적 논란 끝에 여야 합의는 결국 무산됐고, 그 과정에서 노인빈곤 해소를 위해 국민연금을 강화하겠다는 애초의 취지는 간 데 없고, 오히려 국민연금에 대한 불신만 커졌다.

이렇듯 매번 국민연금과 관련된 논의가 사회적으로 불거질 때마다 그 내용의 바람직함 여부를 떠나 논의 그 자체가 지부 입장에서는 적지 않게 곤혹스러울 때가 많다. 국민연금제도와 조직을 둘러싼 큰 논의들, 예컨대 99년 전 국민연금제도 시행과 곧 이은 국민연금 파동, 2004년 안티 국민연금 사태, 2007년 국민연금법 개정, 2010년 4대 보험 징수통합, 2014년 기초연금 개정, 또 잊혀 질 때마다 등장하는 기금운용공사 설립 논의 등 제도와 조직을 둘러싼 반복된 이 모든 논의들은 결국 국민연금의 불신만 조장하는 결과를 낳지 않았는지 의심스럽다. 제도가

성숙하지 못한 국민연금으로서는 어찌 보면 당분간 그대로 놓고 지켜보는 게 최고의 개혁이 아닐까하는 자조감도 든다. 이제부터라도 국민연금을 둘러싼 모든 논의들이 국민들의 입장에서, 국민의 신뢰회복이 최우선이라는 관점에서 출발하길 기대하며, 국민연금 강화를 위한 몇 가지 의견을 제시하고자 한다.

본론: 국민연금 강화를 위한 제언

1. 국민연금 불신조장 중단 및 문형표 장관 사퇴

국민연금 소득대체율을 50% 인상하겠다는 여야 합의에 대에 청와대와 정부는 “보험료 두 배 인상”, “세대 간 도적질”, “1702조원의 세금폭탄”, “재앙에 가까운 미래세대 부담”, “내년에만 1인당 209만원 추가 보험료” 등 온갖 왜곡되고 선정적인 논리를 동원하며 무산시켰다. 국민연금 소득대체율 인상은 단순히 돈의 문제가 아니라 최소한의 노인빈곤사태를 방지하기 위해 반드시 필요하다. 현재 국민연금 명목 소득대체율은 40%이지만, 가입기간을 고려한 실질 소득대체율은 약 23-24% 수준에 지나지 않는다. 200만원 평균 소득 가입자가 24년 가입시 실질적으로 받는 금액이 약 48만원으로 2015년 최저생계비 61만원에도 미치지 못한다. 소득대체율을 50%로 올릴 경우는 60만원으로 겨우 최저생계비를 유지하는 수준에 지나지 않는다. 그런데도 국민연금이 노후의 최저생계비를 보장하는 정도라도 하자는 것에 대해 나라가 망할 듯 호들갑을 떨고 있다. 그런 식이라면 선진국들은 이미 망해도 벌써 망했어야 한다.

청와대와 정부가 국민연금 보장 수준을 결코 강화하지 않겠다는 속셈을 드러낸 것이나, 더 큰 문제는 그런 정략적인 이유로 정부가 해서는 안 될 선을 넘었다는 것이다. 현재 국민연금의 가장 큰 문제는 돈만 내고 받지 못할 수 있다는 불신의 문제다. 따라서 신뢰회복이 최우선 과제인데, 오히려 정부가 국민연금제도에 대한 신뢰를 무너뜨리고 있는 것이다. 빈대 잡으려다 초가삼간 태우는 격이다. 국민연금에 대한 불신을 조장하는 일체의 행위에 대해서는 결코 용납할 수 없다. 앞장서서 왜곡되고 허황된 논리를 유포하여 국민연금 불신을 조장한 문형표 보건복지부장관은 국민연금을 관장하는 주무부처 장관으로서 자격이 없다. 즉각 사퇴해야

한다.

2. 국민연금의 국가 지급보장 명문화

국민연금의 국가 지급보장을 하루빨리 명문화해야 한다. 아직도 국민연금에 대한 국민들의 신뢰는 매우 낮다. 기금고갈론의 공포, 거의 반토막 난 소득대체율 인하 조치로 대부분 국민들은 앞으로 국민연금을 받을 수 있을지에 대해 불신이 매우 높다. 국가가 책임지고 국민연금을 받을 수 있는 신뢰를 국민들에게 주어야 한다. 정부는 국민연금을 지급보장할 경우에는 국가 잠재부채가 늘어나 국가신인도에 영향을 미친다고 하지만, 공무원연금, 사학연금, 군인연금 등은 관련법에 국가 지급보장을 명시하고 있으며, 관련된 충당부채는 국가부채가 아니라고 주장하는 이중적인 태도를 보이고 있다. 국민연금 지급보장 명문시 국가신인도 문제 운운은 핑계라 본다. 장기적으로 국민연금의 재정 운영을 적립방식으로 계속 유지하여 거대 기금을 계속 관리하고 싶은 의도, 국민연금의 부과방식으로 전환 가능성을 아예 원천적으로 봉쇄하고자 하는 의도로 판단된다.

그러나 정부가 나라가 망하지 않는 한 국민연금을 받을 수 있다고 하면서도 지급보장 명문화는 거부하는 현실을 국민들이 어떻게 납득할 수 있겠는가? 특히 이번에 청와대와 정부가 '기금고갈폭탄론, 보험료폭탄론, 세대간 도적질 발언'으로 국민연금에 대한 불신을 더욱 부추겼다. 지금처럼 국민연금에 대한 불신이 매우 높은 상황에서 형식적이라도 국민연금의 국가지급보장 명문화는 반드시 필요하며, 국민연금 개혁에 대한 논의는 국가지급보장 명문화에서부터 출발해야 한다.

3. 국민연금 사각지대 해소

정부는 국민연금 사각지대 해소에 적극 나서야 한다. 이번 실무기구 합의내용 중에서 소득대체율에 가려 부각은 되지 않았지만, 공무원연금 개혁 절감분의 20%를 비정규직 노동자, 영세사업장 근로자, 영세자영업자 등 국민연금 취약계층 보험료 지원에 사용한다는 부분이 있다. 어쩔 수 없이 공무원연금이 개악된다면, 그리고 어차피 다른 데 사용될 재원이라면 절감분을 국민연금 사각지대 해소 재원으로 연계한 것은 일정 정도 의미 있다고 본다. 공무원, 교사 노동자와 일반 국

민연금 가입자 사이의 연대의 기틀이 될 수 있으며, 공무원연금 개악저지 투쟁 과정에서 공투본의 공적연금강화 의제가 일반 국민들에게 그저 구호가 아닌 진정성으로 각인되는 계기가 될 수 있다고 평가한다.

그러나 원칙적으로 공무원, 교사 노동자의 희생을 바탕으로 국민연금 사각지대를 해소하겠다는 것은 바람직하지 않다. 국민연금 사각지대 해소에 대한 책임은 전적으로 정부에 있다. 2009~2013년까지 5년 동안 법인세 인하에 따른 감세효과가 약 38조 정도 된다고 한다. 연 평균 7조가 넘는다. 이 돈이면 현재 국민연금 사각지대(납부예외+장기체납) 약 550만 명에게 월 보험료 10만원을 매달 지원할 수 있는 규모다. 그 정도까지는 아니더라도 좋다. 현재의 농어민 보험료나 두루누리 사업장 보험료 지원되는 금액 정도만 확대해도 사각지대는 대폭 해소된다. 정부는 보험료 납부가 어려운 영세자영자나 저소득근로자 때문에 소득대체율을 올리기 힘들다는 핑계를 댄다. 그러나 사각지대에 대한 보험료 지원이 동반되면 이 문제도 해결된다. 진정 미래세대의 부담을 완화 하겠다면 국민연금 사각지대를 해소하는 게 최우선의 정책이 되어야 한다. 국민연금 수급대상을 확대하고, 실질 소득대체율을 높이는 게 미래세대 부담을 근본적으로 덜 수 있는 정책이기 때문이다. 미래 세대에게도 우리처럼 부모님께 용돈을 드리라고 하는 사적 이전을 강요해서는 안 되는 것이다.

4. 국민연금 기금운용공사 설립 음모 중단

올해 국민연금을 둘러싼 또 하나의 쟁점은 정부여당의 기금운용공사 설립시도다. 정부는 2060년에 기금고갈 된다며, 이에 대비해 수익률을 더 올리기 위해서는 현재 가입자대표 중심의 기금운용위원을 전문가 중심으로 바꾸고, 공단 내 기금운용본부를 분리해 별도로 기금운용공사 만들어야 한다는 것이다. 그러나 기금운용을 전문가에게 맡기고 고위험 자산 투자 비중을 높인다고 해서 수익률이 올라간다는 보장이 없다. 기금운용본부 출범 이후 세계주요연기금과의 수익률을 비교해 보면 국민연금기금이 가장 우수하다.(아래 표 참조)

<표 1> 기금운용본부 출범 이후 세계 주요 연기금 수익률 비교>

(단위 : %)

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	수익률 평균
국민 연금	한국 NPS	-0.1	12.0	8.1	7.9	8.6	5.4	5.9	7.0	-0.2	10.8	10.6	2.3	7.1	4.2	**6.33**
	일본 GPIF	-5.7	-2.5	-8.5	8.4	3.4	9.9	3.7	-4.6	-7.6	7.9	-0.3	2.3	10.2	8.6	**1.61**
	캐나다 CPPIB	-9.4	3.4	-21.1	31.7	10.7	17.4	12.9	-0.3	-18.6	14.9	11.9	6.6	10.1	16.5	**5.22**
	스웨덴 AP3	-	-4.4	-12.4	16.4	11.4	17.9	9.7	5.1	-19.7	16.4	9.1	-2.4	10.7	14.2	**4.52**
공무원 연금	미국 CalPERS	-7.2	-6.1	3.7	16.6	12.3	11.8	19.1	-5.1	-24.0	13.3	21.7	0.1	13.2	18.4	**5.45**
	네덜란드 ABP	3.2	-0.1	-7.2	11.0	11.2	12.8	9.5	3.8	-20.2	20.2	13.5	3.3	13.7	6.2	**5.29**
국부 펀드	노르웨이 GPFG	2.5	-2.5	-4.7	12.6	8.9	11.1	7.9	4.3	-23.3	25.6	9.6	-2.5	13.4	15.9	**4.99**

주 : 1. 각 연기금 수익률은 대외 공시기준 최초년도부터 작성되었음
2. NPS, AP, ABP, GPFG은 당해연도 12월, GPIF, CPPIB는 익년 3월, CalPERS는 익년 6월 결산기준
3. ABP는 2008.3월부터 APG(All Pension Group)를 설립하고, 기금운용업무를 APG로 이전함
4. 스웨덴 AP는 2001년부터 AP1 ~ AP4의 펀드로 균등 배분되어 경쟁적인 구조로 운용됨

자료 : 각 연기금 연차보고서 및 홈페이지 참고

그럼에도 정부여당이 기금고갈론을 확산하며 전문가 중심의 기금운용공사를 설립하려는 것은 다른 의도가 있다고 본다. 한편으로 국민연금기금의 금융투기(위험자산 비중 확대)를 부추기는 금융재벌 등 금융자본의 이해가 있고, 다른 한편으로 주식이나 부동산시장 부양 등 정부 경제정책에 기금을 적극 사용하려는 정부(특히 경제부처)의 이해가 있다. 지금처럼 가입자대표 중심의 기금운용위원회나 제도와 기금을 통합 운용(공단 내 기금운용본부 유지)하는 체계에서는 이런 이해를 관철하기 쉽지 않기 때문이다.

2008년 금융위기 당시 위험자산 비중이 높았던 세계 주요연기금은 평균 20%에 안팎에 가까운 손실을 봤다. 국민연금기금이 올해 500조를 돌파할 것으로 보이는데, 혹시 이런 일이 발생하면 어떻게 되겠는가? 100조가 날라갔다고 하는 순간 국민연금제도 자체가 무너진다. 기금운용 수익으로 국민연금의 재정안정을 도모하겠다는 것은 허구다. 기금소진은 근본적으로 급여 대비 저부담 구조, 저출산 고령화의 문제에서 비롯된 것이지 금융투기로 해결할 수 있는 문제가 아니다. 정부가 이번 소득대체율 인상에 대해 보험료 폭탄론을 들고 나오는 것과 기금운용공사 설립 시도를 보면, 정부의 관심은 재보다 잿밥에 대한 관심, 즉 국민의 노후소득보장보다 오직 기금을 천문학적으로 쌓으려는 것에 있는 것이 아닌지 의심스

럽다.

마치며: 국민연금 강화는 신뢰회복으로부터

결론적으로 국민연금 강화는 국민들의 신뢰회복으로부터 출발해야 한다. 신뢰회복을 위해서는 하루빨리 국가지급 보장이 명문화되어야 하고 사각지대나 급여 수준에 대해 국가의 책임이 강화되어야 한다. 허황되고 과장된 논리로 국민연금에 대한 불신을 부추겨서는 안 된다. 소득대체율 인상 문제도 그렇고, 기금운용 문제도 그렇다. 국민들의 신뢰만 있다면 사회적 논의를 거쳐 풀어갈 수 있는 문제다. 모처럼 국민연금 강화 의제가 수면위로 부상했다. 정부와 자본의 공격 속에 결국 국민연금의 불신만 심화될지, 정부와 자본의 공적연금 축소와 사적연금활성화 기조를 근본적으로 바꿀 수 있는 전환의 계기가 될지 노동시민사회단체 등 진보진영의 적극적인 대응이 필요한 시점이다.

토론 2

공적연금 강화 논의에서 아쉬운 점

김병국 / 노년유니온 부위원장

반토막 난 기초연금

박근혜 정부는 미래 노인의 기초연금을 반토막 냈다. 기초노령연금을 기초연금으로 바꾸면서 소득연동을 물가연동으로 바꿨기 때문이다.

이렇게 되면 노인들에게 어떤 영향을 미치는가? 기초연금이 물가만큼만 오른다면 장차 노인들은 이명박 정부의 기초노령연금에 비해 얼마나 손해일까? 이명박정부의 기초노령연금법에는 2028년까지 급여율이 국민연금 가입자 평균소득과 연동해 10%까지 오르도록 명시되어 있었다. 국민연금공단 재정 자료에 의하면, 미래 2040년까지 물가인상률은 평균 2.7%로 소득증가율 5.8%의 절반에도 못미친다. 이러면 물가연동 급여율은 2014년 가입자 평균소득의 10%로 시작했지만 10년 후인 2024년에는 7%로 줄어들고 22년 후인 2036년에는 5%로 반토막나 버린다(2061년에는 급여율이 3%로 낮아짐).

<표 1> 기초연금 미래 비교: 물가연동 방식과 단계별인상 방식

(단위: 원, %)

	가입자 평균소득(A값)	A값 증가율	물가	물가연동 기초연금*		단계별인상 기초연금**		평가
				기초연금액	급여율	기초연금액	급여율	
2014	2,104,415		2.6	210,442	10.0	105,221	5.0	현행보다 2배
2015	2,237,152	6.3	3.1	216,966	9.7	119,847	5.4	
2020	3,180,513	7.0	3.4	257,189	8.1	227,180	7.1	
2022	3,617,477	6.6	3.1	273,648	7.6	284,230	7.9	현행보다 낮아짐
2028	5,189,775	5.9	2.6	322,960	6.2	518,978	10.0	
2036	7,752,005	4.5	2.1	387,770	5.0	775,201	10.0	급여율 반토막
2040	9,179,466	4.2	2.0	420,147	4.6	917,947	10.0	
2050	13,729,580	4.0	2.0	512,156	3.7	1,372,958	10.0	
2060	20,279,377	4.0	2.0	624,316	3.1	2,027,938	10.0	
2061	21,100,430	4.0	2.0	636,802	3.0	2,110,043	10.0	급여율 3% 전락

*물가연동 기초연금: 정부안을 완전 물가연동으로 가정.

**단계별인상 기초연금: 급여율을 5%에서 매년 0.36%씩 인상해 2028년 10% 도달 가정.

자료: 국민연금연구원 국회(최동익 의원실) 제출 자료를 재가공.

가장 가나한 노인들을 외면하는 기초연금

정부는 우리나라 노인 빈곤율이 49.3%에 달하는 상황을 완화하고자 기초연금을 도입했다고 강조해 왔다. 그러나 정작 가장 어려운 처지에 있는 노인들이 기초연금 20만원 인상 조치에서 아무런 혜택을 볼 수 없다. 바로 기초생활보장 수급 노인 40만명이다. 기초생활 보장 노인들은 소득 하위 70%에 해당되어 기초연금 20만원을 받는다. 하지만 기초생활보장 생계급여액을 정하는 기준인 자신의 소득인정액에 포함되기 때문에 생계급여가 그 액수만큼 삭감되어 지급된다. 한 마디로 줬다뺏는 기초연금인 것이다.

<표 2> 기초생활보장 수급자 중 기초노령연금 수령자

(단위: 명)

	65세 이상 노인수	기초노령연금 수령자	기초생활보장 수급자	기초생활보장 수급자 중 기초노령연금 수령자		
				일반	시설	계
2010년	551만명	373만명	1,458,198	379,548	30,744	410,292
2011년	570만명	382만명	1,379,865	363,654	31,734	395,388
2012년	598만명	393만명	1,300,499	356,880	32,365	389,245
2013년	614만명	405만명	1,287,541	361,348	32,667	394,015

출처: 보건복지부(2013), [통계로 본 2012년 기초노령연금], [2014년도 보건복지부 예산안 설명자료], "국회자료제출(남윤인순 의원)" 재구성. (2013년은 8월 기준)

공적연금 논의에서 아쉬운 점

2007년까지 우리나라 공적연금은 국민연금 단일체제였다. 2008년 기초연금이 도입되면서부터 중층적 구조를 가졌다.

이번 공적연금 강화 논의에서는 국민연금과 공무원연금 개혁 방안에 대해서는논의가 무성했지만 기초연금 이야기는 한 마디도 나오질 않았다. 공무원연금은 특수직 연금이라 보편성을 가지고 있지 못하다. 국민연금은 광범위한 사각지대를 가지고 있다. 기초연금은 보편성이라는 특성 때문에 두루두루 연금 혜택을 볼 수 있다. 따라서 기초연금을 물가연동에서 소득연동으로 바꾸려는 논의가 필요했다.

또한 공적연금 제도는 미래를 내다보는 거시적 정책설계이다. 거시적인 우라나라의 연금체계는 어떠해야 하는지를 논의 했어야 했다. 가령 국민연금과 공무원연금과 통합은 어떻게 할지. 통합한다면 언제까지 한다는 로드맵을 제시 했어야 한다.

2007년 국민연금을 개혁하면서 낮아진 소득대체율을 보완한다며 기초연금을 도입했다. 기초연금이 소득연동에서 물가연동으로 바뀌면서 2036년에는 반토막이 난다. 반토막 나는 기초연금을 보완하기 위해서 국민연금 소득대체율을 50%올리

는 것은 논리적 귀결이 아닌가.

여러 가지 부족한 점에도 공적연금강화를 위한 사회적 합의를 의미 있게 바라보는 이유가 여기에 있다. 박근혜 정부에게 사회적 합의 이행을 촉구한다.

토론 3

미래세대를 위한 연금 논의를 시작하자

문유진 / 복지국가청년네트워크 대표

최근 공무원연금 개혁과정에서 국민 대타협 기구는 극적으로 타협을 이루어냈다. 합의안의 주요 내용은 공무원연금 보험료율을 5년간 7%에서 9%로 인상하고, 지급률을 1.9%에서 1.7%로 인하하며, 국민연금 소득대체율을 50%로 인상하자는 것이다. 공무원들의 희생이 따른 것이었지만 용돈연금으로 전락해버린 국민연금 소득대체율을 올림으로써 공적연금 강화를 이끌어낸 합의안이라는 점에 의의가 있다. 또한 여야와 대타협 기구에 참여했던 전문가, 노동자들이 대타협을 이뤄낸 결과물이었다. 그러나 합의안이 발표되자마자 정부와 언론은 미래세대에게 막대한 재정 부담을 안겨준다며 세대갈등으로 이를 몰아가기 시작했다.

현재 우리나라는 노인빈곤율이 50%에 육박하고 있음에도 노후 안전망은 부재한 상황이며, 빠른 속도로 고령화가 진행되고 있음에도 이에 대한 사회보장제도의 확충은 미진한 실정이다. 우리나라의 노후 소득 보장 체제는 기초연금, 국민연금, 특수직역연금과 같은 '공적연금'에 더해 2층의 퇴직연금과 3층의 개인연금으로 '다층체계'를 이루고 있다. 그 중에서도 공적연금은 가입자가 사용자와 분담하여 보험료를 납부하면, 국가가 이를 관리하고 연금 지급을 보장함으로써 국민의 기본적인 삶을 보장하는 사회안전망으로서 기능한다. 이러한 연금 제도는 세대간 연대의 원리를 기반으로 하고 있으며, 소득재분배 효과가 있어 사회통합에 기여하는 측면도 동시에 갖고 있다.

하지만 정부는 작년 기초연금 개악으로 공적연금의 신뢰를 훼손하기 시작했다. 연금이 성숙되어가는 과정 속에서 공적연금이 국민들의 노후보장 수단으로 신뢰를 받을 수 있도록 해야할 정부가, '사각지대가 많다', '기금이 고갈될 것이다'는 이야기를 꺼내더니 결국은 연금 문제를 세대 전쟁으로 몰고가는 상황에 이르렀다. 고령화로 인해 노인인구는 점점 늘어나고 있는데, 저출산으로 인해 생산가능인구는 점점 감소하기 때문에 미래세대에게 막대한 부담이 될 것이라는 주장이다. 현실에 대한 진단은 누구에게 물어본다 하더라도 다르게 답하지 않을 것이다. 저출산 고령화라는 문제는 우리사회가 직면한, 피할 수 없는 현실이다. 하지만 그 안에서 노인과 청년을 어떻게 바라볼 것인가의 문제가 남는다.

노인 세대는 전쟁과 경제발전, IMF 경제위기에 온몸으로 대응해서 우리 사회를 이만큼 이끌어 온 주역이다. 경제적, 사회적 발전을 위해 힘쓴 세대이다. 이러한 세대를 청년들이 지고갈 짐이라는 인식을 심어주는 것이 바람직한 것인지 의문이다. 우리는 현재 각자의 자리에서 나름대로 열심히 살아간다. 그것이 개인의 이익을 위해서든 사회의 발전을 위해서든 말이다. 우리도 언젠가 노인이 된다. 우리가 노인이 되었을 때, 미래세대가 우리를 부양하기엔 부담이 된다며 지원을 못하겠다고 하면 우리는 뭐라고 말할 수 있을까? 우리는 힘들어서 노인 세대를 나몰라라 했지만 너희는 우리를 부양해야 한다고 말할 수 있을까? 지금 노인 세대의 문제는 결국에는 우리의 문제이다.

또한 현재 미래세대의 부담이라는 프레임을 깨고 나와야 한다. 저출산 고령화 사회에서 복지 지출은 증가할 수밖에 없고, 이렇게 보았을 때 재원에 관한 문제는 비단 연금 제도에서만 생기는 것이 아니다. 어떠한 방식으로라도 재원은 투여되게 되어있고 그 구체적인 방안에 대해서는 사회적 합의를 통해 고민을 나누고 해결책을 도출해야 할 것이다. 사회적 합의를 통한 재원 마련 방안을 강구하기 위해서, 청년 세대는 어떤 대안이 보다 합리적인지를 선택할 수 있는 충분한 정보를 제공받을 필요가 있다. 그러나 현재 연금 제도가 발생시키는 추가적 비용에 관한 논의는 청년에게 혼란만을 안겨주고 있다. 현재 국민연금 소득대체율을 50%로 인상에 반대하는 사람들의 경우, 후세대가 부담해야 할 비용은 막대하고 이는 미래세대가 부담할 수 있는 비용이 아니라는 주장을 펼친다. 반대로 국민연금 소득대체율을 50%로 인상해야 한다고 주장하는 측에서는, 후세대가 부담해야

할 비용은 크지 않다고 반박한다. 그러나 어떠한 설명명도 결국 청년에게 보험료 인상에 대한 부담을 안겨줄 뿐이다.

여기서 시각의 전환이 필요하다. 초점을 보험료율에 맞추지 말고 '노후의 삶'을 어떻게 대비할 것인가로 옮겨보자. 청년들은 노후를 개인이 책임지는 것이 이익인지, 공적연금을 통해 국가가 보장하도록 하는 것이 이익인지를 따져보아야 한다. 생애주기를 볼 때, 25세까지는 부모의 지원을 받으며 생활하는 시기로 볼 수 있다. 그리고 26세부터 65세까지 40년 간 노동시장에서 노동자의 삶을 산다. 이후 은퇴를 해서 20여 년을 노인으로 살아가게 된다. 이 때 세대간 연대의 원리에 입각한 연금 체계의 특징에 맞춰 보면, 40년 간의 노동을 하는 근로 세대가 노인 세대를 부양하게 된다. 게다가 국민연금의 경우 사회보험 원리에 따라 설계되어 있기 때문에 낸 사람이 받아가는 구조이다. 청년 한 명이 한 명의 노인을 부양하는 경우는 발생할 수 없다.

반면 사적연금으로 개인의 노후를 책임지도록 할 경우 저소득층, 그리고 저축을 할 여력이 되지 않는 사람들은 노후를 대비하지 못하게 되고, 빈곤노인으로 전락하게 된다. 정부는 사적연금 활성화를 통해 노후 빈곤을 막을 것이라고 하지만, 실제로 사적연금 가입자의 대부분은 고소득층에 속한다. 또한 사적연금은 금리가 높을 때에는 자산운용 방안으로써 긍정적인 효과를 볼 수 있지만, 금리가 낮아지면 적립액이 커져야 하기 때문에 노후 대비에 더 큰 부담이 생긴다. 또한 사적연금의 경우 2명 중 1명은 10년을 버티지 못하고 연금을 해약하는 것으로 나타나고 있다. 수익률도 국민연금과 비교해보면 어느 것이 이득인지는 분명하다. 국민연금의 실질이자율은 6.5%인 반면, 사적 연금의 실질 이자율은 평균적으로 1% 수준에 머무르고 있다. 마지막으로 국민연금은 물가에 연동되어 물가상승률을 반영하는 반면, 개인연금은 물가상승률을 반영하지 않기 때문에 과도한 인플레이션이 발생했을 경우 실질 가치는 하락하게 된다.

이와 같이 청년들은 연금에 대한 제대로 된 정보를 얻지 못하고 있다. 공적연금 약화를 주장하기 위해서는 공적연금보다 효율적, 효과적으로 노후를 대비할 수 있는 방안을 제시해주어야 한다. 그렇지 않고 공적연금에 대한 부담이 점점 커질 것이니 공적연금을 축소하고 노후를 알아서 대비하라는 것은 국가의 책임을 방기하는 것이다. 또한 현재 두 명 중 한 명의 노인이 빈곤 노인인 상황에서 노인 빈

곤 문제에 대한 대안을 마련하지 않고 방치했을 경우 빈곤을 해결하기 위해서는 더 많은 재정 투입이 필요하고, 이에 대한 부담도 결국 미래세대가 져야 할 부담이다.

청년들에게 세대 갈등을 조장함으로써 청년 세대의 노후까지 흔드는 일은 그만두어야 한다. 그리고 더 이상은 세대 갈등 프레임을 넘어서서 사회 통합을 위한 연금 개혁으로 나아가야 한다. 여야와 노동계, 학계가 모여 공적연금을 강화하는 방향의 합의안을 이끌어낸 것은 괄목할만한 성과라 할 수 있다. 물론 이러한 합의안을 이끌어내는 과정에서 공무원들의 희생이 따랐다. 지급률에 물가를 5년 간 동결하기로 한 것까지 포함하면 절대 공무원 연금의 삭감액이 적다고 할 수 없다. 그러나 연금 개혁은 이번으로 끝나지 않을 것이며, 장기적으로 논의될 것이라는 점에서 향후 공적연금 강화의 기반이 될 수 있을 것이라고 생각한다.

토론 4

토론문

이권능 / 복지국가소사이어티 연구실장

토론 5

2015 민주노총 요구와 과제

이창근 / 민주노총 정책실장

공무원연금 개악 중단 및 공적연금 강화

1. 현황 및 문제점

○ 노후, 먼 이야기? 남의 이야기?

- 우리나라, 세계에서 가장 빠른 인구고령화 : 2017년 '고령사회'로 진입(전체인구 중 14%가 65세 이상 노인). 2026년에는 5명 가운데 1명이 노인이 되는 '초고령사회' 진입.
- 평균수명연장. "100세 시대" : 2040년 한국인 평균수명 89.4세. 퇴직 후 새로운 노후 인생 2~30년.

○ 그러나 불안한 노후. 암울한 노후 현실.

▷ 우리나라 노인 빈곤율(49.3%), OECD 국가 중 1위
- OECD 국가 1위(2010년 45.1% → 2012년 49.3%), OECD평균(12.8%)의 약 4배.
- 노인자살률 : 전체 자살률의 2.5배(노인자살 10만 명당 63.1명.

▷ 고령자의 소득수준과 소득불평등 → OECD 국가 중 최하위권
- 전체가구 평균의 66.7% 수준(OECD평균은 82.4%)
- 지니계수 0.409(노후소득불평등은 멕시코와 칠레이어 34개국 가운데 32위)

▷ 노후에 대한 공적지출 → OECD 국가 가운데 꼴지
- GDP대비 노후 공적지출 1.7% (OECD평균 7.1%)

○ 노후준비? 믿고 기댈 건 공적연금 뿐.

- “국민 70%가 다른 노후준비 전혀 못하고 있다”, “국민 70.6% 노후, 경제적으로 불안” → 불안한 고용 + 저임금 및 실질소득 감소 + 취약한 복지.
- 전통적인 가족부양의 한계(저출산, 단독가구 증가, 청년실업과 고용불안 등)
- 개인연금 ? 소득하위 60% 미만은 민간보험 미가입률 95.9%. 이마저 높은 중도 해지율.
- 퇴직연금 ? 평균 급여율 약 14% 수준(20년 기준). 전체 사업장 중 13.4% 도입. 500인 이상 사업장은 86.5%인데 반해 30인 미만 사업장은 12.1%에 불과(2014년 기준).

→ 개인이나 가족, 시장이 아닌 노후에 대한 국가와 사회의 책임 강화 필요.

○ 그러나 매우 취약한 공적연금. 그나마 계속되고 있는 개악.

▷ **국민연금 : 낮은 가입률, 낮은 수급률, 낮은 급여율**

- 현재 국민연금급여 47%. 이마저 2028년엔 40%까지 낮아질 예정(매년 0.5%씩 자동삭감)
- 국민연금 수급률 29%, 실질 평균 소득대체율 19.9%에 불과(2013년 기준) : 2040년이 돼도 평균 소득대체율은 21.8%에 불과.

<표 1> 국민연금 수급률 및 급여율 전망(단위 : 명, %)

구분	2013	2015	2020	2030	2040	2050
노인 수	6,138	6,624	8,084	12,691	16,501	17,622
노령연금 수급자 수	1,782	2,056	2,764	5,194	8,972	12,310
수급율	29.0	31.0	34.2	40.9	54.4	68.4
평균 소득대체율	19.9	24.2	24.8	23.3	21.8	20.4

* 자료 : ‘제3차 국민연금재정계산 결과(2013). 평균소득대체율은 재정계산 결과(2013)에 따른 국민연금연구원 추계자료(2013.4).

▷ **기초연금 : 박근혜 대통령 공약위반. 갈수록 낮아지는 기초연금 급여**

- 애초 2007년 국민연금 40% 삭감되면서 기초연금을 10%까지 상향키로 여야 간 합의.
- 하지만 국민연금이 매년 삭감되는 것과 달리 기초연금 인상은 진행되지 않았음. 이후 대선에서 박근혜 대통령은 또 다시 65세 이상 모든 노인에게 월 20만원(10%) 지급 약속.

- 그러나 국민연금 가입기간이 길수록 기초연금 급여 감액+ 국민연금 A값(국민연금 전체 가입자 평균소득)에서 물가연동으로 변경 → '급여의 적절성과 보편성'이 사실상 시간이 지날수록 훼손되는 형태로 개악.

○ 박근혜 정부의 연금개악 방향 : 공적연금 축소 + 사적연금 활성화

- 2007년 국민연금 급여 삭감. 이를 보완한다며 기초연금 도입하겠다고 했으나 방치. 박근혜 대통령 대선 공약. 그러나 당선되자마자 개악. 현재 낮아진 국민연금을 기준으로 형평성 문제를 삼으며 공무원연금 개악.
- 즉, 국민연금 개악→ 기초연금 개악 → 공무원연금 개악 → 사학연금 개악 → 다시 국민연금 개악으로 악순환 반복 : 낮아진 공적연금을 사적연금 활성화 계기로 삼겠다는 전략.

▷ 공적연금 개악

① 박근혜 정부와 새누리당, "국민연금 지급보장 명문화 거부" → 국민연금 불신 조장
② 국민연금의 낮은 가입률, 낮은 급여율 문제 방치 → 노후빈곤과 불평등 지속·심화
③ 기초연금 공약위반 → 갈수록 기초연금의 적절성과 보편성이 훼손되도록 개악
④ 수익률 중심의 기금운용으로 공적연금 취지 및 존립기반 위협 →기금운용 체계개악추진.
⑤ 공무원연금의 일방적 개악 추진.

▷ 사적연금 활성화

① 개인연금 활성화 방안 발표(2013.8)
② 퇴직연금 중심 사적연금 활성화 대책(2014.8) 등 다양한 방식의 규제완화 추진.
퇴직연금 의무화? = 법정 퇴직금 폐지(퇴직연금만 도입). 고수익 = 고위험.
③ 개인연금 연평균 13% 성장률을 보이며 급성장. 현재 적립금은 약 216조. 퇴직연금 적립금은 약 87조(2014년 12월). 5년 전에 비해 약 10배 이상 성장.

→ OECD에서도 공적연금 축소는 사적연금시장의 발전을 위한 중요한 전제임을 인정. 노후소득은 불안정해지는데, 오히려 노동자의 노후소득으로 금융시장을 부양하는데 활용.

→ 이러한 정책기조가 유지되는 한, 노후 빈곤 및 소득 불평등은 더욱 심화될 것임.

○ 퇴직연금 의무화 = 법정퇴직금의 폐지

- 정부의 사적연금 활성화 대책의 핵심은 퇴직연금 제도임. 먼저, 2016년부터 기업규모별로 퇴직연금 제도를 의무화하고, 신설사업장은 반드시 퇴직연금을 도입해야 한다는 것임. 정확히 말해 퇴직연금 의무화는 '법정 퇴직금 폐지'를 의미. 지금도 모든 사업장은 퇴직급여(퇴직금이나 퇴직연금)중 하나를 의무적으로 도입하도록 돼 있기 때문. 어느 것을 선택할 지는 반드시 노동조합이나 노동자의 '동의'를 얻어야 함.
- 현재 퇴직금제도가 많은 문제가 있는 것은 분명함. 장부상으로만 적립하고 있어 회사가 부도나거나 도산할 경우 퇴직금을 받지 못하는 문제가 발생하기도 함. 특히 1년 미만 단기노동자에 대한 적용확대도 이미 늦은 감이 있을 정도로 시급. 그런데 퇴직연금 의무화 자체가 곧 노후 생활의 보장으로 연결되는 것은 아님. 현재 퇴직연금 가입자의 경우, 일시금보다 연금으로 받을 경우 세제상 혜택이 더 큼에도 불구하고, 가입자의 97.1%(2014년 6월 기준)가 일시금 선택. 사실상 은퇴자금 이외 노후생활 유지를 위한 소득으로서의 의미는 없음. 즉, 중요한 것은 퇴직연금만을 도입해야 한다고 강제할 게 아니라, 퇴직급여제도의 산적한 문제를 개선해 제대로 된 노후보장 기능을 할 수 있도록 만드는 것이 우선인데, 앞뒤가 바뀐 것임.
- 이는 퇴직연금을 매개로 노동소득의 일부를 자본시장에 투입하는 양을 늘리는 데만 급급하기 때문임. 다른 국가를 보더라도, 강제 가입규정을 가진 국가는 12개국에 불과. 이조차 국민연금은 없고 기초연금만 있거나(호주, 스위스, 덴마크, 아이슬란드 등), 산별협약의 전통이 잘 발달된 경우(스웨덴, 네덜란드 등) 등 각 국가의 상황과 특성을 감안한 것임. 특히 대부분의 국가가 오랜 기간 사회적 논의와 합의과정을 통해 제도개선을 병행하며 추진된 것과도 극명하게 차이가 남.

<표 2> 정부의 사적연금 활성화 주요 추진 방안 및 계획

구분	내용	추진계획
제1차 사회보장 기본계획(7/28)	○ 퇴직연금 가입 활성화 지원 - 영세중소기업 사용자 및 근로자 가입인센티브 방안 마련 - 사내유보 퇴직급여충당금 손비인정 단계적 축소·폐지. - 퇴직연금 가입촉진을 위한 세제혜택 확대 등 ○ 개인연금 가입 활성화 지원 - 맞춤형 개인연금 상품 개발하여 개인소비자 유인 확대 - 개인연금 가입활성화를 위한 개인연금저축 등 세제개선 ○ 사적연금 활성화 방안 마련	
유망서비스산업 육성중심의 투자활성화대책 (8/12)	○ 기금형 제도 도입 - 30인 이하 중소사업장 대상 퇴직연금기금제도 도입(운용위원회 설치, 투자원칙보고서 도입 등 의무화)	고용노동부 (2015년 7월)
	○ 자산운용규제 완화	금융위, 고용노동부 (2015년 12월)
	○ 세제인센티브(세액공제 대상 퇴직연금 납입한도 300만원 확대, 연금수령 시 세 부담을 일시금보다 30% 경감	기재부 (2015년 12월)

* 자료 : 각 정부 발표 자료에서 재정리.

○ 고수익 = 고위험

- 정부는 가입률뿐 아니라 수익률을 높여 노후가계소득을 증대시키겠다고 주장. 그동안 원리금보장상품 중심으로 투자되다보니 수익률이 낮았는데, 확정기여형(DC) 퇴직연금에 대한 투자규제를 완화해 수익률을 제고하겠다는 것임. 정부 방안대로라면, 위험자산에 대한 총 투자한도를 현행 40%에서 70%까지 확대. 개별자산 투자한도도 폐지되어, 펀드나 주식에만 최대 70%까지 투자가 가능해짐.
- 그러나 위험자산에 대한 투자가 확대될수록 수익률은 상대적으로 높아질 수 있으나 그만큼 투자위험은 높아짐. DC형의 경우 운용실적에 대한 책임은 전적으로 노동자가 지게 된다. 원금손실의 위험성이 항상 도사리고 있는 것임. 특히 DC형은 수익률이 임금인상률에 미치지 못한다면, 사실상 손해라는 점을 감안해야 함. 그런데 이런 수익률은 퇴직연금 사업자의 역량에 달린 문제라기보다, 금융시장이라는 구조적 상황에 더욱 민감하게 반응하게 됨. 예컨대 2008년 금융위기 당시, 운용을 잘 하기로 소문만 외국의 연금기금도 ABP(네덜란드) -23.3%, CPP(캐나다) -13.6%, CalPERs(미국) -27.1% 기록. 1990년대 호황기를 지나 금융시장은 더욱 불안정해지고 있는데, 마지막 보루인 퇴직

연금마저 더욱 투기수단으로 동원하겠다는 것은 매우 위험한 발상임.

○ 공무원연금에 대한 오해와 정치적 공세

▷ **박근혜 정부의 공무원연금 개혁방향(2014)**

① 신규공무원의 연금액과 보험료율을 국민연금 수준으로 낮추고, 대신 퇴직수당은 인상.

② 재직공무원의 보험료를 현행 7%에서 10%로 올리고 연금액은 대폭 인하 (30년 가입기준 57%→ 40% 수준).

③ 연금 수급자에게는 연금액의 2~4% 재정안정기금 징수. 연금액상승분도 물가상승률보다 낮게 책정하여 연금액 인하.

→ 노후에도 기존 생활수준을 유지하도록 하는 소득유지 기능 상실. 공적연금 기능이 축소되고 퇴직연금 강화로 공무원의 노후보장에서도 시장역할 확대

→ 공무원연금 개악도 공적연금 축소, 사적연금 활성화라는 전략적 기조 하에 추진되고 있는 것임.

- 국민연금과 달리, 공무원연금에는 퇴직금, 고용보험, 산재보험 등이 모두 포함. 또한 국민연금 기여율이 9%나 공무원연금은 14%. 이런 사실은 간과하고 단순 형평성만을 강조. 이조차 애초 1999년 이전 70%였던 국민연금 급여를 40%까지 삭감하면서 기본적인 노후소득 보장기능을 훼손한 이후 이제와 형평성 운운하는 것은 이율배반적인 태도. 오히려 국민연금, 기초연금 급여수준 확대를 통해 제대로 된 노후소득을 보장하는 상향평준화가 필요.
- 또한 정부는 사용자로서의 재정 부담을 줄이기 위해 '재정고갈, 세금폭탄' 등 악의적으로 왜곡선동하며 사회적 갈등을 조장하고 있음. 그러나 정작 연금의 재정안정성을 훼손한 것은 오히려 정부. 사용자로서의 재정적 책임을 다하지 않고 기금을 부당사용하거나 미납하여 발생한 금액만 약 14조(현재기준 약 20조 이상). 또한 2009년 공무원연금 개혁 당시 2013년 현재 47%의 재정절감 효과 무시.

<표 3> 정부의 연금기금 부당사용 내역

내역	당시 금액	2013년 현가기준
① 퇴직수당사망조위금 등 전액 사용자 부담분에 공무원 연금기금 사용('83~'95)	1조 4,425억	9조 582억원
② 군복무 기간 소급부담금 미납 ('83~'13)	5,863억	5조 3,814억원
③ IMF 대량퇴직에 따른 급여지출 ('98~'00)	4조 7,169억	9조 3,139억원
④ 철도공사화 비용('05)	2,277억	3,261억원
⑤ 정부예탁자금으로 인한 기회비용 손실 ('82~'99)	1조 193억	2조 7,897억
⑥ 정부책임준비금 미적립 ('01년~'12년 예산에 미 반영된 공단 책임준비금 6천억/연)		7조 2,000억
소 계	6조9,734억	34조 693억

* 2013년 현재가치계산: 국가통계포털(KOSIS)의 1992~2004 공공최저대출이자율4.59% 반영
* 출처 : 공적연금강화 공동투쟁본부(2015).

- 공무원연금 가입자 및 수급자는 140만 명, 사학연금은 33만 명이며, 가족까지 고려하면 수백 만 명의 노후가 달린 중요한 사안임. 지난 2007년 단체협약을 통해 "정부는 공무원연금제도 개선 시 이해당사자인 조합과 공직사회의 의견을 수렴"하도록 명시하고 있으나, 정부안을 관철시키기 위한 형식적 수준만 진행하고 있음.

□ 민주노총 입장과 요구 : 노후의 존엄과 권리, 안정적인 노후소득 보장을 위한 공적연금 강화!

- 공무원연금 개악을 통한 하향평준화 반대 → 기초연금, 국민연금 강화를 통한 상향평준화!

1. 정부와 새누리당의 공무원연금 개악 중단!

- '세금폭탄' 등 공무원연금에 대한 악의적인 왜곡선동 중단!
- 사용자로서 정부의 재정적 책임 강화!

2. 고령사회 진입하는 2017년까지 최소 55% 노후소득 보장!

1) 짝퉁 기초연금 반대 → 보편적 기초연금 최소 10% 보장
- 국민연금 가입기간 길수록 기초연금 차등지급하는 연계방안 폐지.
- 현행 물가인상률 연동방식 → A값이나 임금인상률 연동방식으로 변경.

2) 국민연금 급여삭감 중단 → 2017년 국민연금 45% 수준 우선 유지
- 2028년 40%까지 매년 자동 삭감되고 있는 국민연금 급여삭감 중단
  (국민연금법 51조제1항 및 부칙 20조, 34조 급여인하 관련 항목 개정)

→ 이후 기초연금과 국민연금 확대강화를 위한 사회적 논의 진행

<참고>

- ILO 노후소득에 대한 최저기준 = 30년 가입기준 45% 보장(128호)

→ 국민연금 가입기준 40년으로 하면 최소 60%의 소득대체율을 보장해야한다는 의미.

3. 사적연금 활성화 반대

공적연금강화 국민행동

[긴급토론회] 공적연금 강화를 위한 진보적 대안

발행일 2015. 05. 21.

발행처 공적연금강화 국민행동 (정용건 집행위원장)

담 당 김잔디 간사 02-6712-5258 pension1045@gmail.com

Copyright ⓒ공적연금강화국민행동, 2015 ※본 자료는 연금행동 블로그에서 다시 볼 수 있습니다.

블로그 http://blog.naver.com/pension1023 **공식SNS 페이스북 @공적연금강화국민행동**

종로사무실 110-043 서울 종로구 자하문로9길16 (통인동) 4층

영등포사무실 150-035 서울시 영등포구 영중로 14길 11-7 2층